UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO FÍSICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO FÍSICA

LUIZ FERNANDO CAMARGO VERONEZ

QUANDO O ESTADO JOGA A FAVOR DO PRIVADO:
As políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988

Campinas
2005



LUIZ FERNANDO CAMARGO VERONEZ

QUANDO O ESTADO JOGA A FAVOR DO PRIVADO:
As políticas de esporte após a Constituição de 1988

Tese de doutorado apresentada à Pós-Graduação da Faculdade de Educação Física da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutor em Educação Física.
Área de Concentração: Estudos do Lazer

Orientador: Prof. Dr. Lino Castellani Filho

Campinas

2005

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA
BIBLIOTECA FEF - UNICAMP

V599q

Veronez, Luiz Fernando Camargo.
Quando o Estado joga a favor do privado: as políticas de esporte após a Constituição de 1988 / Luiz Fernando Camargo Veronez. - Campinas, SP: [s.n], 2005.

Orientador: Lino Castellani Filho.
Tese (doutorado) – Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas.

1. Estado. 2. Sociedade. 3. Esporte. 4. Políticas públicas. I. Castellani Filho, Lino. II. Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação Física. III. Título.

LUIZ FERNANDO CAMARGO VERONEZ

QUANDO O ESTADO JOGA A FAVOR DO PRIVADO:
As políticas de esporte após a Constituição de 1988

Este exemplar corresponde à redação final da tese de doutorado defendida por Luiz Fernando Camargo Veronez e aprovada pela comissão julgadora em: 26 de agosto de 2005.

Prof. Dr. Lino Castellani Filho
Orientador

Campinas
2005

Comissão Julgadora

Prof. Dr. Lino Castellani Filho
Orientador

Prof. Dr. Fernando Mascarenhas

Prof. Dr. Marco Stigger

Prof. Dr. Valdemar Sguissardi

Profa. Dra. Yara Maria de Carvalho

Dedicatória

Dedico este trabalho a Hipólito Veronez e Eneida Camargo Veronez, meus pais, que souberam valorizar a educação de seus filhos como o maior legado de suas vidas.

Agradecimentos

Ao PICD-Capes, que possibilitou meu afastamento da universidade e deslocamento para a realização do curso de doutorado;

Aos membros da banca, que aceitaram participar da defesa, compreendendo as condições especiais necessárias para que tal pudesse ocorrer;

Aos companheiros de trabalho, que compreenderam a necessidade de afastamentos para cumprir as tarefas exigidas para a realização deste trabalho. Em especial, ao companheiro Douglas Morato Ferrari;

Ao companheiro de lutas Roberto Liáo, pelo apoio dado durante todo o período de realização deste trabalho, lembrando sempre o compromisso histórico do intelectual em fazer avançar o processo de democratização da sociedade e na construção de relações sociais igualitárias;

Ao amigo, companheiro e orientador Lino Castellani Filho, que assumiu a responsabilidade pela orientação deste trabalho, acreditando na possibilidade de sua conclusão;

A meus pais que, mesmo diante das dificuldades colocadas pela vida, sempre me estimularam a seguir em frente;

A Valdelaine da Rosa Mendes, que compartilhou comigo as angústias e alegrias decorrentes da realização de um trabalho como este.

VERONEZ, Luiz Fernando Camargo. **Quando o Estado joga a favor do privado**: as políticas de esporte após a Constituição de 1988. 2005. 376f. Tese (Doutorado em Educação Física)- Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

RESUMO

A despeito das inúmeras análises e teorias já elaboradas sobre o Estado moderno e, nas últimas décadas, no âmbito acadêmico, da prevalência de um pensamento rendido à perspectiva neoliberal do Estado mínimo ou "pós-moderno" – que no limite chega a declarar seu fenecimento –, um dos aspectos mais relevantes, marcantes e possivelmente mais contraditórios e polêmicos que podemos observar, e que acompanha *pari passu* o seu complexo processo de "evolução" histórica e de desenvolvimento econômico e social, é a contínua capacidade do Estado em expandir suas estruturas – a "máquina" – e seu arco de ações, ampliando sua área de influência, de intervenção e de indução da sociedade. O esporte no Brasil, tema central deste estudo, não passou alheio e tampouco ficou imune às transformações e investidas do Estado brasileiro. Foi um setor (e continua sendo, em que pese a autonomia conferida pela Constituição de 1988), quando não sob intervenção, substancialmente influenciado e dependente do governo, de instituições e empresas estatais, sobretudo no que diz respeito a sua sustentabilidade financeira. O objeto de estudo deste trabalho são as relações que se estabelecem, em uma mesma totalidade, entre esfera esportiva (sociedade) e Estado brasileiro. Trata-se de uma análise interpretativa, fundamentada em um referencial metodológico crítico, sobre as ações governamentais – as políticas públicas sociais – formuladas e implementadas pelos governos que se sucederam no nível federal visando responder às demandas sociais articuladas na esfera do esporte ou, em outras palavras, mediando, regulando ou efetivamente atendendo aos diferentes "interesses", tendo como referência temporal a "constitucionalização" do esporte, fato consolidado com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 5 de outubro de 1988. O estudo realizado comprova a principal hipótese elaborada, isto é, as mudanças ocorridas no setor esportivo depois de promulgada a CF de 1988 ficaram muito aquém do esperado pelos segmentos que vislumbravam a possibilidade de que parcelas maiores da população pudessem ampliar sua participação no esporte tendo em vista sua universalização como direito social. Não foi construída uma nova cidadania esportiva no Brasil, como alguns chegaram a acreditar logo após a promulgação da assim denominada "Constituição Cidadã" de 1988. Durante o período analisado pelo estudo, o esporte como direito social permaneceu como uma questão em aberto.

Palavras-chave: Estado, sociedade esporte, políticas públicas.

VERONEZ, Luiz Fernando Camargo. **When the goverment plays for the private companies**: sports policies after the 1988 constitution. 2005. 380p. Tese (Doutorado em Educação Física)- Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

ABSTRACT

Despite the countless analysis and theories about the modern State, one of the most relevant and possibly most contradictory and polemic aspects that can be observed is it's capacity to expand it's structures – the "machine" - and it's range of actions, broadening it's influence, interventions and induction upon society. Sports in Brazil – the main subject of this work – was not immune to the changes of the Brazilian government. It was – and still is – an area that suffers the weight of the autonomy granted by the Constitution when not under rule of the government, government companies and institutions, specially where it's financial sustainability. This work will study the relations established between sports and the Brazilian government. It is an interpretative analysis based on a critic methodologic reference on government's actions – social and public policies – taken by succeeding governments on the federal level so as to fulfill social demands in the sports area. In other words, policies that mediate, regulate or effectively attending to different interests having the "constitutionalization" of sports as a temporal reference. This study proves the first hypothesis, which concerns the changes in sports after the promulgation of the 1988's Federal Constitution. Theses changes did not come up to the expectations of segments that sought the possibility of greater participation of the population in sports because of it's placement as a social right. A new citizenship was not made up in Brazil as some tended to believe after the promulgation of the so called "Citizen Constitution" of 1988. During the analyzed period, sports as a social right remained an open issue.

Keywords: State, society, sport, public policies.

.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Equipe olímpica de atletismo Jogos Olímpicos 1924 – Paris.....	169
Figura 2	Aspecto da concentração trabalhista de 1º de maio no estádio municipal do Pacaembu – 1944.	179
Figura 3	Manifestação cívica, no Dia do Trabalho, em homenagem a Getúlio Vargas no estádio do Vasco da Gama – 1941.....	183
Figura 4	Desfile militar pelo dia da raça, 1939. Rio de Janeiro (RJ).	186
Figura 5	JK recebendo equipe de basquete, campeã mundial em 1959.	204
Figura 6	Organograma do Serviço de Recreação Operária.	218
Figura 7	Pirâmide esportiva.	239

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Evolução do processo de institucionalização do esporte na Europa	149
Quadro 2	Subvenções a entidades desportivas – 1945 - governo Vargas....	205
Quadro 3	Recursos repassados às confederações em 1949 – governo Dutra.	205
Quadro 4	Recursos repassados às confederações em 1950 – governo Dutra.	206
Quadro 5	Contribuições às entidades desportivas 1952 – segundo governo Vargas.	206
Quadro 6	Auxílio a entidades desportivas – 1953 – segundo governo Vargas.	207
Quadro 7	Subvenção a entidades desportivas – 1957 – governo JK.	208
Quadro 8	Subvenção a entidades desportivas – 1959 – governo JK.	211
Quadro 9	Plano de Educação Física e Desportos – PED.	241
Quadro 10	Plano Nacional de Educação Física e Desportos 1975 – 1979. ...	247
Quadro 11	Recursos previstos – Plano Nacional de Educação Física e Desportos 1975 – 1979.	247
Quadro 12	Recursos da Seed/MEC por área em CZ$ 1.000,00.	254
Quadro 13	Recursos da Seed/MEC por área em CZ$ 1.000,00 – período 1986 – 1988.	266
Quadro 14	Brasil: uma década de reformas.	279
Quadro 15	Demonstrativo das despesas realizadas pelo MEC, por programas – 1986/1990.....	327
Quadro 16	Principais ações área do esporte – PPA – 1996/1999	332
Quadro 17	Plano Plurianual 1996/1999 – esporte	333
Quadro 18	Ações governamentais no setor esportivo: 1996 – 1999	334
Quadro 19	Ações e metas físicas dos programas esportivos - 2000.....	342
Quadro 20	Ações e metas físicas dos programas esportivos - 2001.....	343
Quadro 21	Ações e metas físicas dos programas esportivos - 2002.....	344
Quadro 22	Programas, ações e metas financeiras – 2000	345
Quadro 23	Programas, ações e metas financeiras – 2001	346
Quadro 24	Programas, ações e metas financeiras – 2002	347

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Recursos públicos e privados para o esporte 321
Tabela 2. Fontes de recursos para o esporte - OGU..... 322
Tabela 3. Despesas por programas – 1994/2002 322
Tabela 4. Investimentos estatais no esporte 323
Tabela 5. Programas e recursos orçamentários executados – 1995 330

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Orçamento federal do esporte: dotações autorizadas – 1994/2002	319
Gráfico 2.	Orçamento federal do esporte realizado – 1994/2002	319
Gráfico 3.	Repasses de recursos ao COB – Lei Agnelo-Piva	324

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACM	Associação Cristã de Moços
AI	Ato Institucional
AIB	Ação Integralista Brasileira
ALN	Aliança Libertadora Nacional
Apef	Associação dos Professores de Educação Física
CBCE	Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte
CBD	Confederação Brasileira de Desportos
CBDU	Confederação Brasileira de Desportos Universitários
CBF	Confederação Brasileira de Futebol
CCC	Comando de Caça aos Comunistas
CDDB	Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro
CEB	Comunidade Eclesial de Base
Ceela	Centro Experimental de Estúdios Latinoamericanos
Cesp	Comissão Especial de Desportos
CEV	Centro Esportivo Virtual
CF	Constituição Federal
CGT	Comando Geral dos Trabalhadores; Confederação Geral dos Trabalhadores (1980)
Cieps	Conseil Internationale d'Education Physique et Sport (Conselho Internacional de Educação Física e Desporto)
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CND	Conselho Nacional de Desportos
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNP	Conselho Nacional de Petróleo
COB	Comitê Olímpico Brasileiro
COI	Comitê Olímpico Internacional
Conbrace	Congresso do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte
Conmebol	Confederação Sul-Americana de Futebol
CPB	Comitê Paraolímpico Brasileiro
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CSD	Conselho Superior de Desportos
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
Dasp	Departamento Administrativo do Serviço Público
DED	Departamento de Educação Física e Desportos
DEF	Divisão de Educação Física
DSN	Doutrina da Segurança Nacional
Eneef	Encontro Nacional dos Estudantes de Educação Física
EPT	Esporte para Todos
FBApef	Federação Brasileira de Associações dos Professores de Educação Física
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação
FNM	Fábrica Nacional de Motores
Fundesp	Fundo Nacional de Desenvolvimento Esportivo
Fundesporte	Fundação de Esporte e Lazer
GTE	Grupo de Trabalho Especial
GTT	Grupo de Trabalho Temático
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Indesp	Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto
Inesc	Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos
Isef	Inspetoria Seccional de Educação Física
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei de Orçamentária Anual
LTN	Letras do Tesouro Nacional
MAC	Movimento Anticomunista
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MED	Ministério da Educação e Desporto
MET	Ministério do Esporte e do Turismo
Mobral	Movimento Brasileiro de Alfabetização
MP	Medida Provisória
Neep	Núcleo de Estudos em Políticas Públicas
NUTESES	Núcleo brasileiro de Teses e Dissertações
ONG	Organização não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
ORTN	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
Paeg	Programa de Ação Econômica do Governo
PAG	Programa de Ação Governamental
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PED	Plano de Educação Física e Desporto
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNED	Plano Nacional de Educação Física e Desportos
PPA	Plano Plurianual
PSD	Partido Social Democrático
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RBCE	Revista do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
Sedes	Secretaria de Desportos
Seed	Secretaria de Educação Física e Desportos
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Serac	Serviço de Recreação e Assistência Cultural
Sesc	Serviço Social do Comércio
Sesi	Serviço Social da Indústria
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
Sibradid	Sistema Brasileiro de Documentação e Informação Desportiva
SNE	Secretaria Nacional do Esporte

Sogipa	Sociedade Ginástica de Porto Alegre
SRO	Serviço de Recreação Operária
Suept	Subsecretaria do Esporte para Todos
UDN	União Democrática Nacional
UnB	Universidade de Brasília
Uneef	União Nacional dos Estudantes de Educação Física

SUMÁRIO

RESUMO xiv
ABSTRACT xvi
LISTA DE FIGURAS xviii
LISTA DE QUADROS xx
LISTA DE TABELAS xxii
LISTA DE GRÁFICOS xxiv
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS xxvi

INTRODUÇÃO 35

CAPÍTULO I. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE: AFINAL, SOBRE O QUE SE ESTÁ FALANDO? 69
1.1. O SIGNIFICADO DE POLÍTICA E O SENTIDO DE "PUBLICO" NAS POLÍTICAS: EM BUSCA DE UM "OBJETO" PERDIDO
1.1.1. O público e o privado; definindo espaços da ação estatal
1.1.2. A dimensão política da ação estatal: a "grande" e a "pequena" política
1.2. ESTADO E SOCIEDADE: CONCEPÇÕES ACERCA DA RELAÇÃO ENTRE GOVERNANTES E GOVERNADOS
1.2.1. Dos "antigos" aos "modernos": a unidade sociedade civil / sociedade política
1.2.2. Ruptura e unidade dialética: relações Estado / sociedade civil no pensamento liberal e no marxismo

CAPÍTULO II. ELEMENTOS DE TEORIA DA AÇÃO PÚBLICA: APROXIMAÇÕES COM O ESPORTE. 119
2.1. PERSPECTIVAS TEÓRICAS NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS
2.1.1. Políticas públicas: abordagem conceitual e implicações para o esporte
2.2. A PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE: APONTANDO LIMITES, VISLUMBRANDO POSSIBILIDADES

CAPÍTULO III. AS POLÍTICAS DE ESPORTE NO BRASIL: A AÇÃO DO ESTADO DA "VELHA" À "NOVA" REPÚBLICA. 138
3.1. DA EUROPA PARA O BRASIL: UM PULO NA HISTÓRIA DO ESPORTE
3.1.1. Das elites à classe operária: o esporte no Brasil em uma abordagem na perspectiva de classe
3.1.2. Esporte e totalitarismo no Brasil; a ação estatal na Era Vargas
3.1.3. Rupturas e continuísmos: o esporte "entre" ditaduras
3.1.4. Esporte na ditadura militar
3.1.5. Prelúdios de democracia? O esporte na "Nova República"

CAPÍTULO IV. AS POLÍTICAS DE ESPORTE PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988. 267
4.1. O CONTEXTO SOCIAL E ECONÔMICO BRASILEIRO NO PERÍODO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988: DA DÉCADA PERDIDA À DÉCADA DE REFORMAS
4.2. A DEFINIÇÃO DOS NOVOS MARCOS LEGAIS DO ESPORTE: DO PROCESSO CONSTITUINTE ÀS PROPOSTAS INFRACONSTITUCIONAIS – IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS
4.2.1. A nova ordem esportiva: a liberalização, a mercantilização e a autonomia institucional do esporte
4.2.2. Dilemas e percalços da modernização do esporte no Brasil: da Lei Pelé ao Projeto de Lei do Estatuto do Desporto
4.3. OS PROGRAMAS E OS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS: COMPREENDENDO O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E O ORÇAMENTO DO SETOR ESPORTIVO
4.3.1.O planejamento das ações governamentais
4.3.2. O planejamento das ações governamentais no setor esportivo
4.3.3. Orçamento público federal e financiamento das ações governamentais
4.3.4. O financiamento do esporte no Brasil pós-Constituição de 1988
4.3.5. Outros recursos públicos investidos no esporte
4.4. AS AÇÕES GOVERNAMENTAIS E OS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA O ESPORTE NO PERÍODO 1989 – 1994
4.5. O esporte no primeiro governo de FHC
4.6. O esporte no segundo governo de FHC

CONCLUSÕES 351

Referências 359

INTRODUÇÃO

> Cuanto más poderoso sea el Estado y más político sea, por tanto, el país, menos se inclinará a buscar en el **principio del Estado**, y, por tanto, en la **actual organización de la sociedad**, cuya expresión activa, consciente de sí misma y oficial es el Estado, el fundamento de los males **sociales** y a comprender su principio **general**. El entendimiento **político** lo es, precisamente, porque piensa **dentro** de los límites de la política. Y cuanto más vivo y sagaz sea, **más incapacitado** se hallará para comprender los males sociales.
>
> Karl Marx, *Glosas críticas.*

ANTECEDENTES

Assunto instigante é o Estado! Pelo menos para aqueles, como nós, cujos interesses circundam a área de conhecimento cingida pelas Ciências Sociais. Ele não permite uma abordagem apressada. Invariavelmente, equivocam-se os que assim procedem. Um fato atual pode servir para ilustrar esta afirmação, qual seja o da Comunidade Européia. Numa obra publicada em 1999 na Inglaterra e em 2004 no Brasil, o autor faz referência a essa "instituição" como um exemplo do declínio do Estado em sua acepção moderna (VAN CREVELD, 2004). No prefácio da obra, o autor profetiza a fundição ou o inevitável desmoronamento dos Estados nacionais. Pouco mais de um ano depois, é publicado em um jornal de circulação nacional (no Brasil) um artigo cujo título é por demais esclarecedor de um "novo" momento, isto é, do (re)fortalecimento do Estado-nação (NAKANO, 2005). Referindo-se ao resultado negativo dos plebiscitos realizados na França e na Holanda em 2005, os quais

deveriam referendar a constituição da Comunidade Européia, o autor desse artigo afirma que tal fato representa o fim do neoliberalismo, pois as populações destes países reafirmaram sua soberania política e sua identidade nacional em detrimento da integração econômica e dos supostos benefícios que esta traria. De certo, ainda se faz necessário esperar um pouco mais de tempo para que se possa dizer com menor possibilidade de erro qual das duas posições está correta.

Contudo, a despeito das inúmeras análises e teorias já elaboradas sobre o Estado moderno e, nas últimas décadas, no âmbito acadêmico, da prevalência de um pensamento rendido à perspectiva neoliberal do Estado mínimo ou "pós-moderno" – que no limite chega a declarar seu fenecimento[1] –, um dos aspectos mais relevantes, marcantes e possivelmente mais contraditórios e polêmicos que podemos observar, e que acompanha *pari passu* o seu complexo processo de "evolução" histórica[2] e de desenvolvimento econômico e social, é a contínua capacidade de expandir suas estruturas – a "máquina" – e seu arco de ações, ampliando sua área de influência, de intervenção e de indução da sociedade. Desse modo, o Estado age em setores importantes em que a sociedade não atua, em algumas situações concorrendo com ela

[1] Cf. Mészáros (2002, p. 561 et seq). Ressalte-se que esse projeto, em uma lógica diametralmente oposta – dialética –, também é vinculado ao pensamento marxista.

[2] Colocamos entre aspas a palavra "evolução" porque não estamos conferindo a ela o seu sentido próprio e usual de processo linear e sucessivo de acontecimentos, mas sim um processo que incorpora solução de continuidade, rupturas e, inclusive, "involuções" em sua trajetória, tal como observamos atualmente em relação ao resgate das mais clássicas teses liberais incorporadas nas ações do Estado, denominadas agora de "neoliberalismo". Está próxima daquela acepção de História explicitada no primeiro capítulo d'*O Dezoito Brumário,* de Marx: "os homens fazem a sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado. A tradição de todas as gerações mortas oprime como pesadelo o cérebro dos vivos. É justamente quando parecem empenhados em revolucionar-se a si e às coisas, em criar algo que jamais existiu, precisamente nesses períodos de crise revolucionária, os homens conjuram ansiosamente em seu auxílio os espíritos do passado, tomando-lhes emprestado nomes, os gritos de guerra e as roupagens [...]." Referindo-se ao período pós-revolucionário da França, Marx acrescenta: "Todo um povo que pensava ter comunicado a si próprio um forte impulso para diante, por meio da revolução, encontra-se de repente transladado a uma época morta, e para que não possa haver sombra de dúvida quanto ao retrocesso, surgem novamente as velhas datas, o velho calendário, os velhos nomes, os velhos éditos que já haviam tornado assunto de erudição de antiquário, e os velhos esbirros da lei que há muito pareciam defeitos na poeira dos tempos." (MARX, 1978, p. 17-19). Para Agnes Heller, nessa passagem estão contidas as teses fundamentais da concepção marxista da história: "por um lado, a tese da imanência e, por outro, a da objetividade. À primeira vista, o princípio da imanência implica o fato da teleologia, ao passo que o princípio da objetividade implica aquele da causalidade; os homens aspiram a certos fins, mas estes estão determinados pelas circunstâncias, as quais, de resto, modificam tais esforços e aspirações, produzindo desse modo resultados que divergem dos fins inicialmente colocados, etc." (HELLER, 1992, p. 1)

ou, por vezes, chegando a substituí-la, tomando o lugar naquilo que, para muitos, deveria ser considerado como prerrogativa exclusiva do indivíduo ou iniciativa originada na esfera da vida privada. Por certo, a natureza dessas intervenções variou sobremaneira nesse processo de "evolução" de acordo com as particularidades de cada Estado, mas sempre no sentido de superar as crises que constantemente assolaram o modo de produção capitalista e, assim, garantir as condições necessárias à sua reprodução.

A expansão das estruturas e da diversificação do rol de ações do Estado moderno, portanto, é o fato que cria as condições para que ele exerça um papel cada vez mais significativo no âmbito das relações sociais em diferentes esferas da vida cotidiana, ou seja, naquelas que "caracterizam a reprodução dos homens particulares, os quais, por sua vez, criam a possibilidade da reprodução social" (HELLER, 1977, p. 19, tradução nossa). Teve como conseqüência fundamental a alteração contínua dos tênues e fluidos limites que demarcam na história a extensão da fronteira entre o público (quase sempre entendido como o próprio Estado) e o privado (nem sempre entendido como sociedade civil). Atualmente, no contexto da "crise" do Estado interventor, especialmente nas análises "pós-modernas"[3], há quem defenda peremptoriamente a dissolução dessa divisão, seja pela não-exclusividade, indiferenciação ou indefinição das áreas de atuação de cada uma dessas duas esferas que se absorveram uma à outra, seja pela atuação conjunta em diversos setores (as famigeradas "parcerias"), seja pela sustentação da idéia do enfraquecimento (minimização) ou da não-necessidade da ação estatal na área social, pelo menos em sua forma "moderna".

Tentar explicar conveniente e convincentemente as configurações deste complicado processo – origem, evolução e extinção do Estado moderno; qual foi, qual é, qual será, se ainda existe ou deve existir um papel para essa instituição – tem sido tarefa e objetivo a que se impuseram muitos estudiosos e pesquisadores de diferentes

[3] Colocamos a expressão "pós-modernidade" entre aspas porque, como Heller e Fehér, não consideramos que ela represente um novo período histórico. "A pós-modernidade não é nem um período histórico nem uma tendência cultural ou política de características bem definidas. Pode-se, em vez disso, entendê-la como o tempo e o espaço privado-coletivos, dentro do tempo e espaço mais amplos da modernidade, delineados pelos que têm problemas com ela e interrogações a ela relativas, pelos que querem criticá-la e pelos que fazem inventário de suas conquistas, assim como de seus dilemas não resolvidos." (HELLER; FEHÉR, 1998, p. 11)

matizes teóricos, vinculados às áreas das Ciências Sociais e afins.

Do ponto de vista histórico, esse processo é contemporâneo ao de desenvolvimento do modo de produção das formações sociais capitalistas[4]. Mais correto seria dizermos que é consubstancial às contradições do desenvolvimento das forças produtivas desse tipo de formação socioeconômica, não apenas sob a égide da teoria política fundada na ideologia liberal clássica, hegemônica no primeiro estágio de desenvolvimento do Estado capitalista (concorrencial ou competitivo), mas também em seus desdobramentos evolutivos, isto é, tanto nos Estados "interventores" e monopolistas (do tipo *welfare*) quanto nos de "exceção" (nazistas e fascistas) e, mais recentemente, nos "reguladores" (neoliberais e transnacionais).

Ocorre que os mecanismos e instrumentos ao alcance do mercado – suas "virtudes" –, sobre os quais algumas daquelas teorias chegaram a depositar o crédito de auto-regular a sociedade no que se refere à produção, alocação ou distribuição dos bens necessários à sobrevivência[5], mostraram-se insuficientes para resolver os inúmeros problemas sociais e econômicos trazidos pelas relações de produção (de exploração de uma classe – proprietária – sobre outra – trabalhadora) e na divisão social do trabalho (manual e intelectual), típicas do modo de produção capitalista, ao contrário do que afirmavam ou queriam fazer acreditar os ideólogos liberais[6].

Nesse sentido, a partir do momento em que a inexorabilidade das leis do mercado passou a ser questionada e foi colocada "em xeque" pela inelutabilidade da realidade e da prática social, estabeleceram-se as condições que levaram os representantes do Estado – o governo e seus agentes – a ceder às pressões reivindicatórias dos movimentos organizados dos trabalhadores que, na luta por justiça social, exigiam a redução da jornada laboral, maiores salários, maior eqüidade na

[4] Martín Carnoy, na introdução de sua obra *Estado e teoria política,* salienta que o "desenvolvimento capitalista e o Estado estiveram intimamente ligados" (CARNOY, 1990, p. 9).

[5] "No plano estritamente ideológico, defende-se que o mercado (ou, para ser mais preciso, a lei do valor) assegura um aproveitamento *pleno e eficiente dos recursos econômicos*. Pela mesma razão, também garante o crescimento mais *acelerado* da produção. A isso se costuma acrescentar que um mercado livre de interferências garante a *estabilidade* econômica e uma justa *distribuição* de renda, na medida em que cada fator for remunerado de acordo com sua contribuição na produção." (FEIJÓO, 1997, p. 11).

[6] Alceu Ferraro (1999) escreveu um artigo muito interessante sobre a origem dos princípios econômicos e ideológicos do (neo)liberalismo, polemizando com as posições de alguns autores atuais. Nesse artigo, o autor demonstra a reação àqueles princípios desde fins do século XIX até os dias atuais.

distribuição de renda, melhores condições de trabalho e de vida, obrigando os governos a incorporarem às suas prerrogativas um conjunto de serviços e benefícios de natureza social[7] e de controle da economia. Por outro lado, a necessidade de conter os conflitos sociais e resolver as crises políticas e econômicas geradas a partir das contradições internas do modo de produção capitalista – como, por exemplo, a de hegemonia e de acumulação de capital, provocada pela queda da taxa de lucro – é exigência cobrada ao Estado e articulada no ambiente das classes dominantes[8]. Essa dialética de interesses, não raramente contraditórios, no interior de um mesmo grupo ou classe social, repercute nas estruturas e instituições do Estado, que passa a exercer o papel de regulá-los e de mediá-los, constituindo no século XX a história das lutas sociais travadas por conquista de hegemonia e poder político entre capital e trabalho.

Contrariando as perspectivas do pensamento liberal clássico e sua principal premissa, essa engenharia política chegaria a lograr relativo êxito em uma conjuntura na qual foi possível a aplicação de princípios da teoria econômica keynesiana[9] por alguns governos, especialmente após a Segunda Guerra Mundial[10]. De fato, em muitos países ocorreu um significativo crescimento da economia ao lado da implementação de sistemas de proteção social, que se expandiram até o "modelo" entrar em crise[11], em meados da década de 1970[12]. Entre as diversas análises feitas sobre as causas dessa

[7] Para Evaldo Vieira (2000, p. 34, tradução nossa), "não existe política social desvinculada das reivindicações populares. Em geral, o Estado acaba assumindo algumas dessas reivindicações no transcurso de sua existência histórica. [...] [Porém] Não significam a consagração de todas as reivindicações populares, apenas aquelas que são aceitáveis pelo grupo dirigente do momento."

[8] Segundo Bobbio et al. (1998, p.403), a alternativa ao liberalismo nasce "em fins do século XIX [...]. As primeiras formas de *welfare* visavam, na realidade, a contrastar o avanço do socialismo, procurando criar a dependência do trabalhador ao Estado, mas, ao mesmo tempo, deram origem a algumas formas de política econômica, destinadas a modificar irreversivelmente a face do Estado contemporâneo."

[9] De forma sumária, podemos dizer que Keynes não acreditava na tese liberal de que o mercado seria capaz de resolver adequadamente todos os problemas econômicos. Por isso propunha, em fases críticas, a intervenção do Estado, que deveria conjugar medidas de fortalecimento da economia e de proteção social visando a estabilizar o capitalismo, criando dessa forma as condições de sua própria reprodução. Ver Keynes (1992).

[10] Entretanto, esse processo não ocorreu sem a reação do pensamento liberal. Esta já se esboçava de forma organizada desde 1938, ano do "Colloque Walter Lippmann", realizado em Paris e que, segundo Ferraro, é a data do surgimento do neoliberalismo. "Pode-se dizer que, como movimento organizado, ele teve o seu *manifesto* em 1944, no panfleto *The road of serfdom* (o caminho da servidão), de Friedrich von Hayek, ainda durante a Segunda Guerra Mundial." (FERRARO, 1999, p. 22).

[11] Justamente as medidas de proteção social, que ajudaram a alavancar o desenvolvimento econômico pós-crise de 1930, são consideradas uma das principais causas da "falência" do Estado de bem-estar.

[12] Há quem questione a "crise" do *welfare,* alegando que se trata mais de pressão para que ocorram mudanças. Sobre o assunto, consultar: Henrique e Dreibe (1987, p. 5 et seq.).

"crise", logrou hegemonia a perspectiva (neo)conservadora que as creditou às próprias "políticas keynesianas" e aos "compromissos fiscais assumidos pelo *welfare State*". Nesse sentido, "[...] se impôs como verdade incontestável [...] que a solução para a crise contemporânea passa pela desregulação do mercado de trabalho, pela redução dos salários e dos direitos trabalhistas e pela desconstrução do Estado de bem-estar social" (FIORI, 1998, p. 80). Portanto, podemos dizer que o século XX vai presenciar o *dealbar* e o ocaso desse tipo de Estado, denominado de social, de previdente, de proteção social ou de bem-estar social.

O Estado interventor ou de bem-estar social, esta última a denominação mais comum, não se desenvolveu de maneira igual em todos os lugares. As particularidades ou singularidades de sua evolução social, política e econômica em alguns países, marcada por continuidades e rupturas, especialmente naqueles pertencentes à periferia das grandes economias mundiais, fizeram com que alguns analistas o tratassem ironicamente como Estado de "mal-estar social"[13]. Nesses, cujas exceções apenas confirmam a regra, nenhum plano, programa ou projeto nas esferas social e econômica foi capaz de debelar minimamente as históricas desigualdades sociais, a estagnação e o atraso econômico, enfim, de superar o insistente estágio de subdesenvolvimento e conferir às camadas excluídas dos progressos da sociedade capitalista perspectivas de melhoria em sua condição de vida. Sem dúvida, os impactos da crise que se inicia nos anos 1970 são potencialmente maiores e mais perversos, exponenciando o pauperismo e outros problemas de caráter social nesses países.

De certo, o Brasil encontra-se inserido nesse último grupo. A desigualdade social decorrente da particular forma de desenvolvimento do capitalismo brasileiro foi estudada por diversos autores[14]. A Revolução de 1930 pode ser considerada como um "divisor de águas" nesse processo. De acordo com Francisco de Oliveira (2003, p. 35), ela representa, no que se refere à economia brasileira, o esgotamento da hegemonia agrário-exportadora e sua substituição por uma "estrutura produtiva de base urbano-industrial". Segundo o autor, embora apenas em 1956 a indústria tenha suplantado a agricultura no que se refere à participação na renda interna, a hegemonia daquele setor

[13] Sobre o assunto, consultar Ribeiro, Ferraro e Veronez (2001).
[14] Podemos destacar aqui autores e obras consideradas clássicas do pensamento econômico e social brasileiro: Prado Júnior (1966); Furtado (1982; 2000); Fernandes (1975); Oliveira (2003); Fiori (2003).

será fundamental para a implementação e consolidação de um novo modelo de acumulação, inserindo o Brasil na segunda Revolução Industrial. Para José Luis Fiori (2003), ela representa a vitória de um dos "grandes projetos"[15] de desenvolvimento presentes na história política e econômica brasileira: o "nacional-desenvolvimentismo" ou "desenvolvimentismo conservador" (FIORI, 2003, p. 11). Inicialmente, tal projeto foi uma reação à crise de 1929; contudo, transformou-se "durante o Estado Novo numa proposta de construção de uma economia nacional" apoiada por amplos setores das classes dominantes (militares, empresários, intelectualidade modernista) (FIORI, 2003, p. 11). Convém salientar, como o fizeram Fernandes (1975) e Oliveira (2003), que a implementação do projeto desenvolvimentista não representou a derrota definitiva da burguesia agrária no Brasil. Significou, isso sim, uma rearticulação e uma conciliação entre as classes que representavam o "arcaico" e o "moderno"[16]. Como diz Fernandes, nas situações em que a possibilidade de uma revolução se apresentou no Brasil,

> todas foram resolvidas dentro do quadro da ordem e com a vitória patente das forças sociais conservadoras, que sabem avançar nos momentos de maior risco, para em seguida travar o processo de fermentação social e converter a transformação revolucionária em uma composição política. (FERNANDES, 2000, p. 123)

O processo de modernização conservadora – a nossa "revolução burguesa" – foi impulsionado com forte presença do Estado em todas as esferas da vida social e com

[15] Na apresentação de sua obra *O vôo da coruja*, José Luis Fiori (2003) diz que três grandes projetos estratégicos de desenvolvimento alternaram-se na história do Brasil. O primeiro tem origem "no livre-cambismo do império" e se manifesta em vários momentos da nossa história; sua representação mais recente pode ser observada "no liberalismo antivarguista e antiestatista do governo Fernando Henrique Cardoso"; o segundo, embora já proposto desde a Proclamação da República, é implementado durante o Estado Novo e consolida-se no segundo governo Vargas, o "nacional desenvolvimentismo"; o terceiro, que nunca ocupou poder estatal, mas também esteve presente nas lutas sociais desde o século XIX (revoluções republicanas regionais) e no início do século XX, nos movimentos sociais (sindicais, tenentista e comunista). Também se manifestaram em diversos momentos do século XX, representando o que autor denominou de "projeto de desenvolvimento econômico nacional e popular" (FIORI, 2003, p. 10-14).

[16] Oliveira (2003) salienta que a convivência entre as classes agrária e industrial, ao contrário do modelo clássico de mudança do processo de acumulação, foi uma necessidade imposta ao desenvolvimento industrial brasileiro, pois apenas com as exportações agropecuárias era gerada parte das divisas (outra parte vinha por meio de endividamento externo) necessárias para financiar a importação de equipamentos para a indústria. "Este 'pacto estrutural' preservará modos de acumulação distintos entre setores da economia, mas de nenhum modo antagônicos [...]." Sobre o assunto, ver Oliveira (2003, p. 64 et seq.).

ausência de democracia[17]. A conjugação desses fatores fez com que, ao evoluir, tal processo servisse "mais às elites, velhas e novas, que às camadas populares do campo e da cidade" (POMAR, 1998, p. 5). Se do ponto de vista econômico o Brasil apresentou em alguns momentos altas taxas de crescimento, do ponto de vista social o crescimento foi o das mazelas sociais, evidenciando o "fracasso" das políticas implementadas nesse setor. Ressaltemos: fracasso naquilo que explicitavam enfrentar – a questão social –, porém, êxito na tarefa de reforçar a hegemonia e legitimar a presença das elites que se revezavam no poder. É sobre a importância consignada a essas políticas e à consciência de sua função ideológica, por exemplo, que é construída a apologia à "paz social", presente nos discursos de Getúlio Vargas, paradigmática nesse caso[18]. Conforme Oliveira (2000, p. 61), a busca pela "harmonia social" na verdade era uma "grande operação de silêncio, de roubo da fala, [...] o signo da anulação da política".

O golpe de Estado de 1964 põe fim à intenção de se realizar um conjunto de reformas "de base" trazidas à pauta da agenda de desenvolvimento econômico e social nos anos 1950 e 1960. Não se trata, nesse período, de uma mudança no processo de expansão do capitalismo no Brasil. A prioridade à industrialização – especialmente a indústria automobilística, a naval e a siderúrgica –, que se faz em grande medida com a internacionalização da economia decorrente da impossibilidade de financiamento interno, é parte do projeto cujas "medidas foram concebidas internamente pelas classes dirigentes como medidas destinadas a ampliar e expandir a hegemonia destas na economia brasileira [...]" (OLIVEIRA, 2003, p. 75). Além disso, os excedentes internos necessários à acumulação serão fornecidos pelo "aumento da taxa de exploração da força de trabalho", fato que, segundo Oliveira (2003, p. 78), é obscurecido pela intensa mobilização social e pela idéia de que nesse período há uma significativa "melhoria das condições de vida das massas trabalhadoras [...]".

O estabelecimento da ditadura militar em 1964 também se configurou como uma tentativa de desconstruir os espaços políticos conquistados pelas classes subalternas a partir dos anos 1930. A violência que se explicitava por meio de tortura, mortes,

[17] Sobre o assunto, consultar Nogueira (1998).

[18] Evaldo Vieira (1995, p. 41) salienta a preocupação de Getúlio Vargas com a "paz social", "conforme se pode constatar pela persistência em aludir aos temas de política social em seus discursos e em suas mensagens".

cassação de direitos; a tutela sobre sindicatos com imposição de direções nomeadas pelo Ministério do Trabalho e o controle administrativo sobre suas pautas de reivindicações e, finalmente, a expansão da acumulação capitalista sem precedentes são alguns dos fatos que revelam "uma anulação da possibilidade da reivindicação da parcela dos que não têm parcela, tanto na produção quanto na distribuição do produto social" (OLIVEIRA, 2000, p. 64). O que observamos nesse período, segundo Oliveira (2003), é uma "superacumulação" a partir do contínuo aumento da exploração da força de trabalho e nenhuma distribuição ou redistribuição de renda.[19]

As três décadas que compuseram os anos 1970, 1980 e 1990, bem como os primeiros anos do novo milênio, são um período de importantes mudanças econômicas, sociais e políticas no Brasil. Por um lado, observamos que o modelo de desenvolvimento econômico – industrialização por substituição de importações –, originado nos anos 1930, implementado no período que ficou conhecido como "Era Vargas" (1930-45) e atualizado pelos governos que após este período vieram a se revezar no poder, deu mostras de exaustão a partir de meados da década de 1970, em plena ditadura militar e, efetivamente, exauriu-se nos anos 1980, criando sérios entraves à acumulação do capital. Por outro lado, observamos a rearticulação dos movimentos sociais, principalmente do sindical, que farão pressões para apressar o processo de redemocratização do país cujo ápice será a promulgação da Constituição Federal de 1988. Conjugados com a crise econômica, estes fatos que evidenciavam uma crise política e de legitimidade (portanto, de hegemonia) acabariam por levar à *débâcle* o governo da ditadura militar.

Entretanto, para responder à crise (após um período "experimental" em que são aplicados vários "planos" econômicos durante o governo Sarney[20], cujo "bode expiatório" eram os desequilíbrios das contas públicas causados pelo déficit fiscal, creditado fundamentalmente à ação social do Estado[21], com a (re)articulação "neoconservadora"), veremos o projeto neoliberal, que já assolava o país em medidas

[19] Na obra de Oliveira (2003) são fornecidos muitos dados que servem para comprovar esta afirmação.
[20] Plano Cruzado, implementado em fevereiro de 1986; Plano Cruzado II, implementado em novembro de 1986; Plano Bresser, implementado em junho de 1987; Plano Verão, implementado em janeiro de 1989. (ALMEIDA, 2005)
[21] Sobre o assunto, ver o capítulo "A política social, previdência e neoliberalismo" em Faleiros (2000, p 187-213).

presentes naqueles planos, ser implementado em sua plenitude em vários setores da vida social, jogando uma "pá de cal" sobre as conquistas sociais presentes na Constituição de 1988[22].

Importantes para tal projeto são as propostas de (des)ajustes do Estado, visando a combater o déficit público, que produziram impactos desastrosos e imediatos na política social[23], desfigurando o padrão de resposta até então estabelecido na história da intervenção social do Estado brasileiro, ampliada e consolidada com a Carta de 1988.[24] Assim, os recursos destinados às políticas sociais são substancialmente diminuídos visando à realização de superávit fiscal para, dessa maneira, priorizar o cumprimento de compromissos com organismos financeiros internacionais e o pagamento da dívida externa.

Agreguemos a isso a "reforma do Estado", verdadeiro desmanche da estrutura e da atividade estatal, especialmente na área social, e a conseqüente transferência de obrigações do Estado para a iniciativa privada e para instituições do setor "público não-estatal", que passam a ser subsidiadas pelo Poder Público para exercerem funções "que não se configuram como exercício do poder do Estado"[25]. Trata-se de ardil utilizado para implementar propostas funcionais ao neoliberalismo, que na prática tiram da responsabilidade do Estado a garantia de acesso a direitos sociais e desarticulam o padrão histórico de respostas à questão social construído a partir das lutas travadas pelos movimentos sociais, e que configuraram a luta de classes no século XX.

O logro dessas propostas ocorre concomitante à "recomposição" do

---

[22] Seguiram-se aos planos econômicos da "Era Sarney": o "Plano Brasil Novo" ou Plano Collor, implementado em março de 1990; o Plano Collor II, implementado em fevereiro de 1991; o Fundo Social de Emergência, considerado a primeira e segunda fase do Plano Real e implementado a partir de dezembro de 1993 e o Plano Real, a partir de julho de 1994. (ALMEIDA, 2005).

[23] Ver, por exemplo, Soares (2000).

[24] Maria Ozanira da Silva e Silva (2001, p. 14), na introdução de sua obra *O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil*, agracia-nos com um bom exemplo desta mudança de "paradigma" referindo-se ao principal programa social do governo Fernando Henrique Cardoso, sobre o qual salienta que "a atual política de enfrentamento da pobreza no país [...], tendo como objetivo apenas atenuar ou mascarar a pobreza crescente oriunda do ajuste estrutural que, centrando-se no corte de recursos para programas sociais, volta-se tão somente para criar condições de inserção do país na competitividade da economia mundial".

[25] Em 1995, a Presidência da República apresenta seu Projeto de Reforma de Aparelho do Estado, cuja tônica apontava para a desresponsabilização do Estado com o desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços e transferência dessas atividades, que não se configuram como exercício do poder do Estado, para o setor público não-estatal. O papel do Estado deveria ser o de promotor e regulador desse desenvolvimento, subsidiando serviços na área da educação, cultura, saúde, etc. (BRASIL, 1995).

entendimento sobre sociedade civil. Conforme Nogueira (2003), num sentido oposto à tese da relação "orgânica" entre Estado e sociedade civil proposta por Gramsci, esta tem sido tratada como instância separada, quando não oposta a esse e à economia, "[...] vista ora como base operacional de iniciativas e movimentos não-comprometidos com as instituições políticas e as organizações de classe, ora como espaço articulado pelas dinâmicas da 'esfera pública' e da 'ação comunicativa'" (HABERMAS, 1997[a]; 1997b, apud NOGUEIRA, 2003, p. 187). Para o autor a difusão desse conceito foi estruturada a partir de quatro vertentes: a primeira, decorrente da complexificação, diferenciação e fragmentação das sociedades modernas, resultado do desenvolvimento capitalista das últimas décadas; a segunda, decorrente do fenômeno da globalização e da relativização do poder estatal; a terceira, decorrente da crise da democracia representativa e da "espetacularização" da política proporcionada pelos meios de comunicação de massa, fatos que trouxeram impactos negativos à forma tradicional de fazer política e estimularam novas formas de organizações congestionando a sociedade civil e confundindo-se com ela; e, finalmente a quarta, decorrente da "expansão da cultura democrática em geral e da cultura participativa em particular, com o que ganharam impulso o ativismo comunitário e, na esteira dele, os assim chamados novos movimentos sociais" (NOGUEIRA, 2003, p. 188). Dessa forma, criou-se a sensação de existência de uma "terceira esfera" presente na realidade social, livre do controle estatal e das determinações do mercado:

> A expressão sociedade civil ficou, assim, colada a essa 'terceira esfera', e para ela foi transferida toda a potência da ação democrática mais ou menos radical, da luta por direitos e da constituição de uma esfera pública não integrada ao estatal e assentada no livre associativismo dos cidadãos (NOGUEIRA, 2003, p. 188).

Porém, na realidade o que vamos observar é que essa "democratização" acompanha a reestruturação da acumulação do capital e a reforma neoliberal (privatização/destruição) do Estado, justificada pela sua ineficiência, corrupção e desperdício de recursos (BORON, 1996). Há explicitamente uma tentativa de "deslocar" a figura do Estado do centro dessas lutas sociais, colocando em seu lugar um nunca

bem-definido “espaço público”, nominado genericamente como “público não-estatal”[26].

Neste contexto de desresponsabilização do Estado encontram-se, ainda, as políticas implementadas sob o princípio da “descentralização”, que mediante alocação de recursos orçamentários (sempre insuficientes) nos níveis subnacionais de governo (estados e municípios), no “terceiro setor” e na iniciativa privada, transferem para o poder local a obrigação de debelar problemas cuja causa não é “local”, mas estrutural de toda a sociedade. Na verdade, tais políticas transformam a esfera federal de governo em um verdadeiro ”balcão”, onde são atendidos preferencialmente os “clientes” que se deixam cooptar pelos interesses do Executivo (bloco no poder). Talvez o melhor exemplo disso seja o processo de liberação de recursos do orçamento alocados nos estados e municípios através de emendas parlamentares sempre direcionadas para atender aos interesses da “base” política do parlamentar, mas a definição da liberação de recursos orçamentários depende do Executivo. É mais do que uma coincidência o fato de os recursos serem liberados logo após a realização de votação no Congresso Nacional cuja matéria é do interesse do grupo instalado no poder. Também é interessante notar a correlação que existe entre aqueles que votam a favor ou contra tais interesses e os beneficiários dos recursos liberados.

Outra esfera visada pelo neoliberalismo é a do “mundo do trabalho”. Nesse período, com forte pressão de setores do capital apoiados pelo Executivo e por setores do Legislativo e do Judiciário, direitos sociais são reduzidos, salários são aviltados, trabalhadores, sobretudo do setor público, são demitidos, configurando uma verdadeira ofensiva contra o trabalho. Isso se dá porque o capital vê na superexploração do trabalhador – ampliando, portanto, a mais-valia[27] (tanto absoluta quanto relativa) – a fórmula mais rápida e prática de reverter a tendência à queda da taxa de lucro de suas empresas.

No quadro desses “ataques” encontramos, ainda, o processo de reestruturação produtiva – a Terceira Revolução Tecnológica –, alavancado pelo desenvolvimento

[26] Para uma crítica profunda sobre o papel do “terceiro setor” – o público não-estatal –, ver Montaño (2002).

[27] “[...] quando o trabalhador opera além dos limites de trabalho necessário [à sua subsistência] embora constitua trabalho, dispêndio de força de trabalho, não representa para ele nenhum valor [...] gera mais-valia, que tem para o capitalista o encanto de uma criação que saiu do nada” (MARX, 1994, p. 242).

científico e tecnológico aplicado nos processos produtivos, principalmente os avanços da microeletrônica. Como nos lembra Fernando Mascarenhas (2003, p. 1), "a despeito do acelerado desenvolvimento das forças produtivas, possivelmente capazes de assegurar bem-estar a todos os seres humanos, metade do mundo encontra-se em situação de pobreza [...]". Ao contrário do que foi previsto por algumas "utopias", o avanço tecnológico não tem repercutido em um outro tipo de sociedade com menos carga e tempo de trabalho e mais "tempo livre"[28] e lazer[29]. O que observamos é o desemprego em massa aumentando o "exército de reserva", o que contribui para deixar os trabalhadores em posição defensiva em relação às agressões que têm sofrido e, conseqüentemente, em desvantagem na luta por hegemonia. As crises geradas no e pelo modo de produção capitalista e as alternativas de enfrentamento encontradas pelo capital para superá-las têm imposto aos trabalhadores a aceitação de medidas que atentam contra direitos adquiridos há longa data por meio de lutas travadas contra o próprio capital, na esperança de que seus postos de trabalho sejam mantidos (VERONEZ, 1998, p. 19).

Todas essas medidas foram articuladas especialmente para os países "emergentes" pelo que veio a se denominar Consenso de Washington[30]. Acabaram sendo implementadas cumprindo agenda única de ajustamento das economias

[28] Ao tratar do "fetichismo da mercadoria", Marx pergunta-se de onde provém o "caráter misterioso da mercadoria" quando o produto do trabalho apresenta-se sob essa forma. E responde: "a mercadoria é misteriosa simplesmente por encobrir as características sociais do próprio trabalho dos homens, apresentando-as como características materiais e propriedades sociais inerentes aos produtos do trabalho; por ocultar, portanto, a relação social entre os trabalhos individuais dos produtores e o trabalho total, ao refleti-la como relação social existente, à margem deles, entre os produtos do seu próprio trabalho" (MARX, 1994, p. 80-81). Ora, o que não é o conceito de "tempo livre" senão uma fetichização da redução do tempo necessário para a produção de mercadorias ou do trabalho abstrato. O conceito de "tempo livre", o "tempo fora do trabalho", o "tempo disponível", todos eles utilizados como categoria explicativa ou dimensão do lazer, assim como o próprio conceito de lazer (também fetichizado), oculta da mesma forma as relações sociais presentes no modo de produção capitalista. Por outro lado, esse "tempo" é o tempo necessário à circulação das mercadorias, "ponto de partida do capital" (MARX, 1994, p. 165).

[29] Em um outro trabalho (VERONEZ, 1998), aprofundamos o estudo sobre as conseqüências do avanço tecnológico no mundo do trabalho. Ver também: Ribeiro, Ferraro e Veronez (2001).

[30] "Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados – FMI, Banco Mundial e BID – especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título Latin American Adjustment: How Much Has Happened?, era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiências de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. As conclusões dessa reunião dariam, subseqüentemente, a denominação informal de Consenso de Washington." (BATISTA, 1994, p. 99-100)

“periféricas” e seguindo, de acordo com José Luís Fiori, um programa dividido em três fases: a primeira, de “estabilização macroeconômica” concernente à necessidade de os países realizarem “superávit fiscal”, o que envolveria retificações “das relações intergovernamentais” e o desmonte da previdência pública; a segunda, relativa às “reformas estruturais”, eufemismo utilizado para se referir à “liberalização financeira e comercial, desregulação dos mercados e privatização das empresas estatais”; e, finalmente, a terceira, destinada à “retomada dos investimentos e do crescimento econômico” (FIORI, 1998, p. 12).

EXPLICITAÇÃO DO PROBLEMA

Logo após os anos de nossa curta história republicana liberal (1889-1930), adentramos em um longo período de forte intervenção e controle estatal em diversos setores da vida social, que se inicia nos anos 1930 e prolonga-se até a *débâcle* da ditadura militar, em meados dos anos 1980. A redemocratização do país, processo que culmina na promulgação da Constituição em 1988, altera as regras do jogo político, pautado agora por uma institucionalidade mais democrática e legítima em contraposição ao período anterior, autoritário e sustentado pela ditadura militar.

O esporte no Brasil, tema central deste estudo, não passou alheio e tampouco ficou imune às transformações e investidas do Estado brasileiro. Foi um setor (e continua sendo, em que pese a autonomia conferida pela Constituição de 1988), quando não sob intervenção, substancialmente influenciado e dependente do governo, de instituições e empresas estatais, sobretudo no que diz respeito a sua sustentabilidade financeira.

Em um primeiro momento, em fins da década de 1930, o Estado brasileiro, por meio de ações de governo, outorgou ao setor esportivo um papel de destaque, sendo este alvo de políticas setoriais específicas no âmbito das políticas sociais, especialmente quando se estabeleceu a necessidade de ganhar “consciências” para que um determinado projeto de “modernização” se consolidasse em nosso país. Posteriormente, nas décadas de 1970 e 1980, as necessidades de reprodução e controle social concernentes ao regime da ditadura militar parecem ter justificado a

manutenção de uma forte intervenção estatal nesse setor[31].

Passado quase meio século das primeiras intervenções governamentais que objetivavam tutelar o esporte, a reconstitucionalização do país, em 1988, criou as possibilidades de remoção dos elementos ("entulho") autoritários que mediavam, até então, as relações entre o setor esportivo e o Estado brasileiro.

O objeto de estudo deste trabalho são as relações que se estabelecem, em uma mesma totalidade ou "circunstância"[32], entre esfera esportiva (sociedade) e Estado brasileiro. Trata-se de uma análise interpretativa, fundamentada em um referencial metodológico crítico, sobre as ações governamentais – as políticas públicas sociais – formuladas e implementadas pelos governos que se sucederam no nível federal visando responder às demandas sociais articuladas na esfera do esporte ou, em outras palavras, mediando, regulando ou efetivamente atendendo aos diferentes "interesses"[33], tendo como referência temporal a "constitucionalização" do esporte, fato consolidado a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 5 de outubro de 1988.

Dentre os poucos autores que estudaram ou de alguma maneira abordaram o assunto[34], encontramos consenso na afirmação de que o padrão de intervenção e de controle estatal no setor esportivo brasileiro, inaugurado em 1941[35] durante o regime autoritário do Estado Novo e que permaneceu praticamente inalterado nos 50 anos que

---

[31] Alcir Lenharo (1986) descreve algumas dessas políticas, como, por exemplo, a criação dos parques infantis, o escotismo orientado, o Clube dos Menores Operários, o Serviço de Recreação Operária. Podem ser acrescentadas a essas, por exemplo, as decorrentes do Decreto-Lei n.º 3.199/1941 e, mais recentemente, durante o último período militar, à sombra do "milagre brasileiro", campanhas Mexa-se e Esporte para Todos.

[32] Circunstância "é a unidade de forças produtivas, estrutura social e formas de pensamento, ou seja, um complexo que contém inúmeras posições teleológicas, a resultante objetiva de tais posições teleológicas" (HELLER, 1992, p. 2).

[33] "Quando falamos de política, falamos geralmente de representação de interesses e, por conseguinte, da formulação das políticas que implementam ou bloqueiam tais interesses." (COUTINHO, 1989, p. 103)

[34] Ver, por exemplo, Castellani Filho (1985a; 1985b; 1988; 1990; 1999; 2001), Linhales (1996; 1997), Bracht (1989, 1991, 2003) e Manhães (2002). Alguns destes trabalhos dizem mais respeito à educação física do que ao esporte.

[35] Em nível federal, o Decreto-Lei n.º 3.199, de 14 de abril de 1941, que "estabelece as bases de organização dos desportos em todo o país", tem sido considerado o marco inicial da intervenção governamental no setor do esporte. Entretanto, outras leis elaboradas pelo governo federal tiveram impacto sobre a esfera esportiva como, por exemplo, o Decreto-Lei n.º 383, de 18 de abril de 1938 (BRASIL, 1938), conhecido como Lei da Nacionalização, que impunha um conjunto de limitações às atividades dos estrangeiros, atingindo inclusive a sua participação em clubes. Sobre o assunto, consultar Pilatti (2000).

se seguiram, configurava-se como centralizado, burocrático-autoritário, corporativo e clientelista. Além disso, concordam ainda esses autores, ressalvando-se nuances teóricas e metodológicas, que a atenção do Estado concentrava-se prioritariamente no esporte "de rendimento"[36], ou seja, no esporte fundado na seletividade e voltado para o resultado esportivo, de forma que as ações implementadas nesse setor pudessem atender, no mínimo, a três objetivos ou finalidades político-ideológicas: primeiro, oferecer atividades para a ocupação do tempo fora do trabalho que modelassem o comportamento da juventude, adequando-o à disciplina exigida pelo mundo do trabalho e pelo processo de desenvolvimento econômico baseado na industrialização, que naquele momento instaurava-se no país; segundo, popularizar um tipo de atividade sobre a qual era creditado o mérito de contribuir para o aprimoramento eugênico do povo brasileiro; terceiro, fazer surgir "talentos" esportivos que bem representassem a nação brasileira em eventos esportivos internacionais, cujos resultados pudessem repercutir na auto-estima do povo e reforçar sentimentos nacionalistas.

Ao lado desses objetivos de natureza político-ideológica, podem ser arrolados os objetivos de natureza econômica, isto é, o esporte entendido como um elemento que poderia ter – e efetivamente teve – uma contribuição importante na reprodução de um determinado tipo de força de trabalho, adequada e necessária ao emergente "moderno" mundo de trabalho industrial. Interessava, portanto, às elites industriais socializar os custos dessa "necessidade" social com o Estado, a fim de maximizar seus lucros e permitir acúmulo de capital. Ainda sobre o aspecto econômico, podemos afirmar que o ramo esportivo da indústria do entretenimento, desde as primeiras décadas do século XX, mostrou-se com potencial para se desenvolver e atrair investimentos da iniciativa privada. Embora não existam pesquisas sistemáticas e periódicas que permitam uma melhor avaliação desse setor em sua participação na economia nacional, sabemos de seu crescimento, principalmente a partir de meados dos anos 1960[37].

[36] Aliás, por conta dos impasses presentes nesse setor, em 1941 surge a primeira legislação federal – o Decreto-Lei n.º 3.199 – específica para o setor esportivo, com a justificativa de organizar e disciplinar o esporte. Sobre o assunto, consultar Tubino (2002).

[37] O segundo item das conclusões do *Diagnóstico de educação física/desportos no Brasil* observa que "a indústria de material, construção e instalações de Educação Física/Desportos/Recreação apresentou crescimento de cerca de 135% no período de 1964/1969". (BRASIL, 1971c, p. 353). Há um outro estudo sobre o assunto referenciado em dados da FGV no qual é afirmado que o PIB esportivo

Por outro lado, parece ser difícil dimensionar o peso das demandas de outros atores sociais, principalmente aqueles vinculados a parcelas excluídas da população, nas políticas esportivas desenvolvidas pelo Estado brasileiro. A perspectiva analítica presente em alguns autores que desenvolveram estudos sobre as políticas de esporte desse período parece indicar uma via de mão única, em que apenas prevalece o interesse de dominação política do Estado e das elites sociais[38]. Tais análises trouxeram contribuições importantes para a construção e consolidação de uma nova área de estudos, principalmente tendo-se em vista os momentos históricos em que foram tornadas públicas.

De acordo com Manhães (2002, p. 61-62)[39], que compara a ordem sindical à ordem esportiva, tendo como referência a legislação pertinente aos sindicatos e entidades esportivas, existem similaridades no que se refere às características corporativas dessas duas organizações, fato que revela a condição de atrelamento ao Estado. Linhales (1996, p. 61) reporta-se ao assunto afirmando que "o efeito da legislação sobre a autonomia da sociedade pode ser considerado devastador, [pois] a partir daí o esporte brasileiro passa a estabelecer, com o Estado, uma relação de dependência tutelar".

Ora, se "a função básica do Estado nas sociedades capitalistas [...] é garantir a reprodução do capital", é fácil concluir que o interesse do Estado em tutelar o esporte se dá "em função de sua maior ou menor contribuição nesse processo: seja via promoção da reprodução da força de trabalho, seja provocando efeito estabilizador como atenuador de tensões sociais" (BRACHT, 2003, p. 71-72).

É perfeitamente possível afirmar que há um "padrão de relação Estado/massas" (NOGUEIRA, 1998, p. 66-67) presente nesse período e que, como observaremos, irá se estender para além da "Era Vargas". Porém, assim como no caso dos sindicatos a tutela estatal não significou "o desaparecimento da classe trabalhadora enquanto ator político, nem implicou a completa burocratização de suas organizações e atividades"

---

cresceu 6,35 % entre os anos de 1995 e 2001, sendo projetado um crescimento entre 15% e 25 % para o período 2002-2005 (GRAÇA FILHO; KASZNAR, 2002, p. 115-122).

[38] No primeiro capítulo deste estudo retomamos o assunto sobre o Estado, questionando a concepção que o reduz a um papel de dominação política.

[39] Esta obra teve sua primeira edição no ano de 1986 e foi originalmente escrita para concluir o curso de mestrado em 1985.

(NOGUEIRA, 1998, p. 66-67), podemos supor que o mesmo pode ter ocorrido com as diferentes entidades e interesses do setor esportivo.

Se, como a própria Linhales (1996, p. 64 et seq.) salienta em seu trabalho, havia uma diversidade de interesses envolvidos (militares, educacionais, clubísticos, etc.) e, em função desses, constantes mudanças foram feitas nas propostas para as respectivas clientelas, decorrentes do jogo de forças estabelecido no setor esportivo, podemos concluir que tais interesses de alguma forma influenciavam a ação estatal, questionando a tese da "mão única".

Poderíamos indagar, ainda, se tais interesses correspondiam unicamente àqueles grupos que constituíam o "bloco do poder". A resposta é "não", mas com sentido dialético e não absoluto. Novamente podemos nos reportar ao estudo de Linhales (1996, p. 71), quando a autora salienta, em tom conclusivo, que diversas ações do Estado no setor esportivo foram oferecidas "a diferentes segmentos sociais [...]" visando à "socialização" do esporte, buscando atender a demandas de diversos setores, como a criação do Serviço de Recreação Operária e a normatização do esporte classista, entre outros. É óbvio que tais ações não tinham o caráter apenas de constituir-se como "estratégia de disciplinamento, controle e construção de uma cultura cívica" ou como "um recurso a mais do projeto ideológico e repressivo do Estado sobre a sociedade" (LINHALES, 1996, p. 62), mas também de efetivamente atender as demandas por esporte daquelas parcelas da população.

Mesmo que reconheçamos a importância desses trabalhos e o impacto que produziram nos períodos em que foram publicados, faz-se necessário apontar limites decorrentes da perspectiva linear da história que alguns deles apresentam, da influência estrutural-positivista subjacente às suas bases epistêmicas e de seu caráter essencialmente reprodutivista[40]. Trata-se, aqui, de apresentar uma outra interpretação,

[40] É possível observar algo semelhante em relação a estudos feitos na área da Educação Física. Essa perspectiva aparece, por exemplo, no Coletivo de Autores, quando afirmam que "a Educação Física [...] tem contribuído historicamente para a defesa dos interesses da classe no poder, mantendo a estrutura da sociedade capitalista" (COLETIVO DE AUTORES, 1992, p. 36). Porém, algumas análises que visaram libertar o "sujeito" das amarras das macroestruturas e dos condicionamentos históricos utilizaram categorias explicativas fenomênicas, como, por exemplo, "a realidade efetiva do cotidiano escolar", "a interação e a produção que se dá na escola" e "as diferentes práticas escolares da Educação Física" (OLIVEIRA, 2002, p. 58-59), o que levou a abordagens microestruturais, desconectadas da totalidade social e, portanto, infinitamente mais estreitas e limitadas do que aquelas a que supostamente pretendiam criticar.

menos maniqueísta e instrumental e mais dialética, sobre as relações Estado/sociedade nesse período. À concepção (funcionalista e reducionista) de Estado como aparelho dominado pelo capital e executor de seus interesses contrapõem-se aquelas esboçadas por Karl Marx em diversas obras[41] e desenvolvidas por diversos autores marxistas.[42] Obviamente não estamos negando a "natureza de classe do Estado", mas sim a concepção que o reduz "à dominação política no sentido de que cada classe dominante produziria seu próprio Estado, à medida de sua conveniência" (POULANTZAS, 2000, p. 10). Em uma outra concepção, o Estado seria uma "condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classes" (POULANTZAS, 2000, p. 131). Portanto, se por um lado o Estado representa os interesses das classes dominantes ou hegemônicas, por outro lado também "condensa" interesses diversos, representando as contradições presentes na luta de classes. Um dos produtos dessa "condensação" é a ação estatal para atender a demandas de diversos setores da sociedade, isto é, as aqui denominadas políticas públicas[43].

O processo de abertura política e de redemocratização do país que culmina com a promulgação da Carta Magna de 1988 criou as condições sociais, políticas e jurídicas para que as relações instauradas entre o setor esportivo, a sociedade e o Estado se dessem em um outro patamar, profundamente diferente do que pode ser constatado a partir de algumas análises de versões anteriores da legislação esportiva e da própria ação governamental.

Transformado agora em matéria constitucional, o esporte[44] sobreleva-se a partir de novos preceitos legais e de novos atributos finalísticos, conferidos pelo Artigo 217 da

---

[41] Ver por exemplo, Marx (1983; 1978); Marx e Engels (1998; 1984; 1987).

[42] Neste estudo, seguimos as referências teóricas apontadas por Antônio Gramsci nos *Cadernos do cárcere* e por Nicos Poulantzas, sobretudo em sua última obra, onde o autor faz uma revisão de análises desenvolvidas em outros estudos. Ver Poulantzas (2000); Gramsci (1999; 2000a; 2000b; 2001; 2002a; 2002b).

[43] Referindo-se a Hirsch (1977), Pedro Jacobi afirma que a "dominação é contraditória, porque, se por um lado o Estado exclui as classes dominadas, em certos momentos, ante as necessidades geradas dentro do contexto da acumulação, as suas demandas são introduzidas na dinâmica do processo decisório da intervenção estatal" (JACOBI, 1993, p. 4).

[44] Neste trabalho, utilizamos a expressão "esporte" para nos referirmos ao elemento central do nosso objeto de estudo: as políticas públicas de esporte no Brasil. A palavra "desporto" será utilizada quando nos reportarmos às citações literais, referentes a trabalhos de outros autores ou à legislação, visando a preservar a originalidade dos documentos. Observemos que, em um mesmo documento legal, as palavras "esporte" e "desporto" são utilizadas de forma indistinta. No próximo capítulo, faremos uma breve discussão sobre essa questão semântica.

mais nova (e liberal) Constituição brasileira (BRASIL, 2002a). No primeiro caso, destaca-se a autonomia de organização e de funcionamento das entidades dirigentes e das associações esportivas (inciso I), bem como o tratamento diferenciado entre esporte profissional e não-profissional (inciso III); no segundo caso, destaca-se a atuação do Estado, que deve considerar o esporte em suas dimensões formal e não-formal (*caput* do artigo), a destinação dos recursos públicos, que devem ser prioritariamente alocados no esporte em sua manifestação educacional (inciso II), e a proteção e o incentivo às manifestações esportivas de criação nacional (inciso IV)[45].

Seguem-se à promulgação da Constituição a sanção de leis infraconstitucionais (a Lei n.º 8.672, de 6 de julho de 1993; a que a revoga, a Lei n.º 9.615, de 24 de março de 1998[46]), a edição de diversas medidas provisórias, decretos e outras leis que regulamentam, modificam e incorporam artigos à legislação existente. Tudo isso objetiva estabelecer os novos marcos regulatórios do setor esportivo no Brasil, adequando o ordenamento jurídico ao "espírito" da Constituição. Atualmente encontra-se em tramitação no Congresso Nacional projeto de Lei que cria o Estatuto do Esporte, proposta decorrente do trabalho de duas Comissões Parlamentares de Inquérito (Senado e Câmara Federal) que investigaram denúncias de corrupção no esporte. Esses "marcos regulatórios" expressam a "nova" configuração das relações de poder no setor esportivo.

Vale lembrar que a Constituição de 1988 possibilitou a criação de mecanismos de participação social, dando prerrogativa ao cidadão de exercer o poder diretamente[47], integrando-o aos mecanismos de decisão e de controle da ação governamental. Especificamente no setor esportivo, vamos observar a criação e recriação de entidades que deveriam compartilhar, junto com o Executivo federal, a tomada de decisões relativas ao esporte no país, a criação de comissões especiais para elaborar propostas de políticas nacionais de esporte e a realização de fóruns para debater o assunto.

Para dar maior transparência e racionalizar a ação governamental, a

[45] Cabe ressalvar que o mesmo movimento que levou à constitucionalização do esporte em 1988 considerou, no âmbito do esporte educacional, suas manifestações comunitárias, de participação e aquelas voltadas para o lazer.

[46] Essas leis são mais conhecidas pelos nomes de seus signatários, respectivamente, Lei Zico e Lei Pelé.

[47] Cf. parágrafo primeiro do Art. 1.º da Constituição Federal: "Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (BRASIL, 2002a, p.13).

Constituição também obrigou o Poder Executivo a planejar políticas públicas e orçamentos para financiá-las para todo o período de governo, por meio da elaboração de leis que estabelecem o Plano Plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA).[48]

Embora o primeiro governo a assumir a Presidência da República após a promulgação da Constituição (Fernando Collor de Melo) já tivesse a obrigação de explicitar suas políticas para os diversos setores de atuação governamental, é consenso entre os estudiosos da área de planejamento que o primeiro PPA elaborado (período de 1991-1995) apenas objetivou cumprir a norma constitucional, sem qualquer efeito concreto para as políticas desenvolvidas no período (ALMEIDA, 2004; ACCARINI, 2003, p. 171). É a partir de 1996 que vamos observar a retomada da tradição do planejamento governamental no Brasil, interrompida na década de 1980. Desde então, temos explicitado todo um conjunto de programas e ações com objetivos, estratégias de implementação, indicadores e metas (físicas e financeiras) a serem atingidos, fator que permite uma análise mais objetiva das políticas de esporte implementadas pelo governo federal.

Entretanto, o PPA em sua versão setorizada, correspondente especificamente a um órgão político administrativo, não contém todas as ações e definições orçamentárias que no nosso caso interessam, ou seja, aquelas destinadas ao esporte. Há um conjunto de ações não-previstas nos PPAs em que o governo pode atuar e fazer valer seu poder, como, por exemplo, propor leis, constituir órgãos ou simplesmente emitir uma declaração ou opinião, criando com isso repercussão nas esferas política e social. No que diz respeito aos recursos públicos destinados ao esporte, existem fontes oriundas de empresas estatais e de concursos prognósticos que, embora se configurem como fundos públicos, não constituem o orçamento nem estão sob controle do órgão político administrativo do esporte. Porém, representam volume de recursos significativos investidos nesse setor e sua destinação incorpora a análise deste trabalho[49].

[48] Cf. Art. 165 da Constituição (BRASIL, 2002a, p. 122).

[49] Ao abordar a questão sobre as "fronteiras" (aleatórias) das políticas públicas, Pierre Muller e Yves Surel (2002), tomando o exemplo de políticas ambientais, salientam que "uma simples declaração do ministro [...] constitui um ato de força, que pode ter um impacto político e social nada desprezível". Mais adiante, escrevem ainda: "podem existir políticas mesmo na ausência de uma estrutura

A construção de nosso objeto de pesquisa implica também a análise de ações governamentais que ultrapassam aquelas explicitadas nos referidos PPAs e as restritas aos órgãos políticos administrativos responsáveis oficialmente pelas políticas de esporte[50].

OBJETIVOS DO ESTUDO

A partir das referências teóricas já explicitadas, interessa-nos realizar um estudo que tenciona, em primeiro lugar, investigar e analisar a configuração das relações entre a esfera esportiva e o Estado, parametrizadas após 1988 por novos princípios normativos legais e por novas finalidades atribuídas ao esporte; em segundo lugar, os fatores que influenciaram essas relações – políticos, econômicos e sociais; em terceiro lugar, as "objetivações" fruto daquelas relações, isto é, os programas elaborados e implementados pelo governo; em quarto lugar, as condições de financiamento público do esporte, não apenas aquele oriundo de recursos orçamentários, mas também aquele advindo de recursos extra-orçamentários; finalmente, em quinto lugar, as estruturas político-administrativas criadas para dar suporte àquelas ações e às execuções orçamentárias.

Pensamos, dessa maneira, conseguir destacar as singularidades da ação governamental no setor esportivo, diluindo-a "na sua inserção mais ampla: o espaço teórico-analítico das políticas públicas, que representam a materialidade da intervenção do Estado [...]" (AZEVEDO, 1997, p. 5), bem como superar os limites metodológicos impostos à análise de políticas públicas pelas concepções analíticas fenomênicas, sistêmicas, institucionais e "politicistas"[51], por um lado, e as "economicistas", por outro lado, que ignoram as inter-relações que se estabelecem, cada uma a seu modo, entre as esferas política e econômica da vida social.

Portanto, contrariamente à perspectiva dessas abordagens, nosso "caminho" tem como ponto de partida a totalidade da realidade social. Nossa intenção não é

---

ministerial [...]" [e] "quando um ministério existe, percebe-se logo que a ação do mesmo não cobre a totalidade do domínio pelo qual ele é responsável [...]".

[50] "Uma política é simplesmente uma 'categoria analítica': ela é o produto tanto do trabalho de construção do seu objeto pelo pesquisador, quanto da ação dos atores políticos." (MULLER; SUREL, 2002, p.13).

[51] Análises nesses marcos metodológicos podem ser encontrados em Costa (1998) e Lemos (2001).

problematizar as políticas públicas de esporte no período pós-constituinte como uma "questão" isolada no quadro das "questões sociais", mas sim como resultado de um embate travado entre diferentes interesses no âmbito do conjunto de propostas articuladas para responder à crise que se abateu no processo de acumulação do capital a partir do último quartel do século XX, que teve no seguimento da "cartilha" do Consenso de Washington e na implementação dos princípios do neoliberalismo sua força de expressão máxima.

DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A abrangência do estudo compreende o período a partir do qual, do ponto de vista jurídico e institucional, o esporte é inserido na agenda governamental com *status* de política social de natureza pública e como esfera setorial que emana da atuação obrigatória do Estado, isto é, o período que se inicia com sua constitucionalização, em 1988, e vai até 2002. Portanto, investigaremos a ação governamental, no setor do esporte, dos governos dos presidentes José Sarney, Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

Pareceu-nos interessante, inicialmente, para fins de delimitação temporal deste estudo, utilizar como fato demarcatório o ineditismo da constitucionalização do esporte[52]. Conforme evoluímos na pesquisa, percebemos que esse fato, para efeito de periodização é importante menos pelo ineditismo dessa "inovação" constitucional e, menos ainda, pelos efeitos que provocou, desde então, no mundo esportivo. O fato da constitucionalização do esporte se faz importante porque ocorre em meio a um momento em que outros direitos são resgatados – sociais, civis, políticos e econômicos; um momento em que se consolida o processo de redemocratização do país e se restabelece o Estado democrático de direito. Um momento, portanto, de expectativas do qual o setor esportivo compartilha. Por outro lado, também é um tempo em que um conjunto de transformações sociais, políticas e econômicas – queda do muro de Berlim, desemprego em massa cuja "explicação" é dada pela reestruturação produtiva,

[52] Embora o esporte tenha sido incorporado ao texto de algumas constituições anteriores, é apenas em 1988 que este tipo de atividade adquire o *status* de matéria constitucional.

revolução tecnológica, globalização de capitais, etc. – está ocorrendo e tomando conta do mundo, com sentido oposto ao do projeto social estabelecido pela nova Constituição. Nossa análise começa nesta conjuntura, sem esquecer os fatos que a desencadearam, e avança em suas objetivações posteriores, na materialidade concreta das ações governamentais no setor do esporte. Não se trata de um estudo histórico propriamente dito, mas tem na História sua raiz e referências mais importantes.

QUESTÕES DE ESTUDO

Esperamos, com este estudo, oferecer um quadro interpretativo da realidade do esporte brasileiro nas últimas duas décadas, desenvolvendo uma reflexão a partir de um conjunto de indagações próprias à área de políticas públicas: 1) Por que e como o Estado intervém no esporte? 2) A partir de quais objetivos justifica-se esta intervenção? 3) Que tipo de programas e ações materializam a ação estatal? 4) Quais são efetivamente os produtos, resultados e impactos oriundos destas ações? 5) Qual é o peso dos fatores jurídicos e orçamentários na definição das políticas públicas elaboradas e implementadas? 6) Que interesses defendem os atores sociais e políticos que influenciam o processo de tomada de decisões? 7) Quais são as funções políticas, econômicas e sociais que tais intervenções desempenham no quadro de desenvolvimento da formação social brasileira? 8) Como se deram as relações entre os interesses público e privado no processo de elaboração e implementação das políticas públicas de esporte no Brasil no período abordado pelo estudo? 9) Qual a concepção sobre público e privado subjacentes em tais políticas?

HIPÓTESES DE ESTUDO

Nossas hipóteses de estudo gravitam em torno da afirmação de que, a não ser do ponto de vista formal-legal e burocrático, pouco ou nada ocorreu. Não foi objetivamente realizado nada na esfera esportiva que pudesse indicar um avanço na sua estrutura institucional; em outras palavras, não foi observado, como se esperava, o desencadear de um processo modernizante em uma perspectiva progressista que

permitisse a ampliação do protagonismo da sociedade na definição das políticas implementadas no setor, que apontasse para a democratização do acesso às praticas corporais da cultura esportiva em suas diversas manifestações, enfim, que autorizasse a adjetivação "social" ao termo esporte, recorrentemente alardeada em alguns documentos oficiais[53].

Mesmo as constantes mudanças ocorridas no âmbito do aspecto formal-legal, já de acordo com os novos princípios constitucionais, efetivaram-se em uma perspectiva "liberalizante" das relações na esfera esportiva, atendendo mais a certas frações de interesses privados, especialmente os vinculados às entidades "administradoras" do esporte de rendimento e a empresários e dirigentes ligados ao futebol.

Efetivamente não se avançou no setor social-esportivo para além do que o próprio regime militar, a partir de fins dos anos 1960, já havia constatado e proposto, ou seja, o reconhecimento da existência de outras manifestações esportivas (esporte de participação ou lazer, esporte educacional) além do esporte de "alto rendimento" e a implementação de ações – por exemplo, o Esporte para Todos (EPT) – para atender à demanda dessas manifestações. É apenas a partir de meados da década de 1990 que ações governamentais (muito precárias e insuficientes) são dirigidas para idosos (Vida Ativa), apenados (Pintando a Liberdade) e pessoas portadoras de deficiência (Projeto Esporte Especial), demonstrando "sensibilidade" por parte do Estado a esses segmentos da população. No âmbito do esporte educacional, um programa específico é criado no penúltimo ano do governo FHC (2001), o Esporte na Escola, em que, de concreto, pouco foi efetivado como veremos adiante. Porém, todos esses programas e ações legitimaram, por meio da retórica da "inclusão social" cada vez mais presente nos discursos sobre o esporte, o grupo instalado no poder do aparelho esportivo.

As "alterações" ocorridas ficaram muito aquém do esperado pelos segmentos que vislumbravam a possibilidade de que parcelas maiores da população pudessem ampliar sua participação no setor esportivo tendo em vista sua universalização como direito social. Não foi construída uma nova cidadania esportiva no Brasil, como alguns chegaram ingenuamente a acreditar logo após a promulgação da assim denominada "Constituição Cidadã" de 1988.

[53] Ver, entre outros, Brasil (1985; 1991; 1993; 2000).

Se, por um lado, o Estado perdeu o poder de intervir e controlar as entidades que têm por função a administração do esporte no Brasil, impondo-lhes diretrizes e fazendo valer seu arbítrio, por outro lado manteve-se, em nome de uma pretensa autonomia, interpretada convenientemente como soberania, a mesma estrutura cartorial dessas entidades.

Os "limites" constitucionais impostos ao protagonismo do Estado no setor esportivo e a transferência de algumas de suas funções e obrigações para as entidades administradoras do esporte, justificados em nome do interesse da comunidade esportiva e da liberdade de organização – a tal "autonomia" –, acabaram por "subjugá-lo" aos interesses mais particularistas daquelas[54]. Acontece que, em relação às demais instituições da sociedade civil, vinculadas a outros tipos de dimensões e manifestações presentes no setor esportivo, tais entidades já gozavam de uma forte organização – em nível nacional e internacional[55] – e de uma estrutura que lhes permitia grande capacidade de mobilização a ponto de, mesmo durante os períodos ditatoriais de nossa história, lograrem êxito no atendimento de seus pleitos, agregando-os aos interesses do Estado ou mesmo utilizando-os clientelisticamente, como moeda de troca, em uma simbiose quase perfeita com os regimes autoritários. Essa capacidade de mobilização, afinidade e identidade com o poder, construída à longa data, garantiu às entidades federais de administração do esporte, após 1988, a hegemonia necessária para fazer com que o Estado representasse seus interesses, no sentido de manter inalterado todo um "sistema", especialmente no que se refere a sua estrutura de poder, além da

[54] É preciso salientar que não havia, em termos gerais, incompatibilidades de interesses entre o Estado e aqueles que monopolizavam o setor esportivo. Prevalecia o interesse privado em relação ao esporte. Porém, fissuras nesse bloco podiam ser observadas, pois de um lado estavam os representantes de uma velha oligarquia arraigada a privilégios conquistados a partir de uma estrutura esportiva arcaica e que resistia a qualquer proposta de mudança que pudesse ameaçar sua hegemonia e, de outro lado, aqueles que queriam ver o esporte "modernizado", transformando os clubes em empresas e, portanto, sujeitos à legislação (trabalhista, fiscal). Uma das formas utilizadas pelo Estado para mediar esses conflitos foi a edição de diversas leis desde 1993, atendendo ora ao interesse dos "velhos" dirigentes, ora ao dos novos, logrando êxito em garantir a hegemonia do bloco como um todo.

[55] As entidades nacionais administradoras do esporte – as confederações – são vinculadas às federações internacionais que, por sua vez, são vinculadas ao Comitê Olímpico Internacional (COI). Trata-se de uma estrutura organizativa vertical e autoritária, cujo poder dita o que "pode" e o que "não pode" no setor esportivo. Em seu conjunto, tais entidades detêm o controle sobre os eventos esportivos considerados oficiais, tanto em nível nacional quanto internacional, sendo o mais importante as Olimpíadas, já denunciadas por serem "o brinquedo predileto de mais de 20 empresas internacionais, que pagam centenas de milhares de dólares em patrocínio, fazendo vista grossa para o *doping* e a ambição desmedida de líderes oportunistas [...]" (SIMSOM; JENNINGS, 1992, p. 7).

continuidade no suprimento de suas demandas políticas e financeiras.

Se até então a maior parte dos recursos públicos era destinada ao esporte elitizado – de “rendimento” –, em detrimento de outras manifestações, e alocada em entidades privadas vinculadas exclusivamente à busca de melhores resultados esportivos, o mesmo pode ser observado após 1988, à revelia dos preceitos constitucionais agora estabelecidos. Sob forte pressão de lobistas, parlamentares e agentes governamentais representantes dos interesses das entidades esportivas, criaram-se instrumentos legais que mantiveram e, inclusive, aumentaram a alocação de recursos diretamente naquelas entidades. Além disso, são recursos que não sofrem restrições orçamentárias a que estão sujeitos os recursos para outras manifestações esportivas, e também não há nenhum controle rígido no seu uso por parte do Estado.

Esses fatos não significariam uma contradição com a Constituição de 1988 se, em relação aos recursos alocados no esporte de rendimento, quantidade maior de recursos fosse destinada a outras manifestações esportivas. Entretanto, não é o que de fato ocorre. Significativas somas de valores oriundos do orçamento da União, de recursos extra-orçamentários, de empresas estatais e de concursos prognósticos (principal fonte de receita para o esporte) são apropriadas por entidades vinculadas diretamente aos interesses de representantes do esporte de alto rendimento. Para o esporte escolar e universitário, que erroneamente vêm sendo tratados como “esporte educacional”, e para o esporte recreativo, de participação ou “de lazer”, os recursos públicos são exíguos, além de ficarem sujeitos às restrições orçamentárias (contingenciamentos) impostas às áreas sociais, devido à necessidade de o governo realizar superávits fiscais a fim de cumprir acordos realizados com instituições financeiras internacionais.

A Constituição de 1988 criou uma expectativa de que finalmente, no Brasil, a sociedade havia atingido um nível de civilidade cujo respeito à dignidade humana materializar-se-ia no reconhecimento dos direitos sociais dos cidadãos – além, claro, dos direitos civis, políticos e econômicos – e na obrigatoriedade do Estado em garantir a sua cobertura de modo universal. Entretanto, como já foram denunciadas, as particularidades do desenvolvimento da formação do Estado brasileiro frustraram sobremaneira essas expectativas.

No Brasil, no período abarcado por este estudo, a cidadania foi contrarrestada pela adesão do governo a políticas econômicas neoliberais e pela inserção subalterna ao fenômeno da globalização. Mais do que isso, ela foi reificada, reduzindo a condição de cidadão à de consumidor[56], situação congruente com a necessidade dos ajustes propostos pelas agências econômicas internacionais.

Especificamente no que se refere ao esporte, a quebra de expectativas deu-se pelo menos em duas direções. A primeira aponta para o fato de o governo, ao elaborar e implementar suas políticas públicas no setor esportivo, ter focalizado as ações apenas nas classes socialmente mais vulneráveis e sem disponibilidade de recursos para satisfazerem sequer suas necessidades de sobrevivência e, por isso mesmo, com dificuldade de acesso a atividades contidas em esferas superiores de vida humana – às artes, à filosofia, à ciência. O governo demonstrou não ter compreendido o esporte como "um bem cultural historicamente construído pela humanidade" (LINHALES, 1996, p. 18) ou como esfera da vida social que agrega qualidades, valores e principalmente demandas sociais que justificam, por si só, o investimento na sua promoção como um direito social. Pelo contrário, o esporte foi tendencialmente concebido no âmbito das ações públicas como elemento acessório, complementar e substitutivo às políticas desenvolvidas em outros setores, considerados hierarquicamente mais urgentes, mais prioritários e, portanto, mais importantes. É como se o esporte, nas suas diversas expressões culturais (educativa, competitiva, lúdico-recreativa e de lazer), como que ainda influenciado por um certo tipo de (falso) moralismo canônico ou preconceito social, só pudesse ser admitido junto às classes mais pauperizadas da população associado a objetivos considerados mais "nobres". Nesse sentido, consolida-se na esfera esportiva, no senso comum e na agenda governamental, uma retórica estéril, demagógica e populista na qual o esporte é justificado, percebido e admitido como elemento de política pública, porém, como um instrumento mediador de enfrentamento, diminuição e de eliminação de problemas sociais, enfim, de "promoção social" e, mais atualmente, como estratégia de inclusão social.

A quebra de expectativas deu-se também no sentido de o governo não ter

[56] Lembremo-nos de que, em certo momento de nossa história recente, o fato de ter aumentado o consumo de frangos, iogurte ou dentaduras foi referenciado pelo governo, através da mídia, como indicador de avanços sociais que estavam ocorrendo na sociedade.

atuado para prover os recursos necessários para qualificar sua própria atuação nesse setor. Na contramão do que já fora identificado como necessidade em pesquisa diagnóstica no início da década de 1970 pelo próprio governo (BRASIL, 1971c) e de forma recorrente em documentos posteriores (BRASIL, 1985b; 2001b), não se investiu na capacitação de pessoal nem na criação de estruturas institucionais adequadas, muito menos em programas com alocação de recursos e com capacidade de oferecer suficiência de cobertura aos "desassistidos" pelo esporte, requisitos estes fundamentais em uma política social minimamente concebida como (re)distributiva. Em vez disso, sob o manto do discurso "modernizador", preferiu-se criar mecanismos legais que possibilitaram repasses de recursos diretamente à iniciativa privada para promoção exclusiva do esporte elitizado, seletivo e de alto rendimento, isto é, no esporte que "dá visibilidade", que atrai o interesse do público e, conseqüentemente, da mídia, que por sua vez pode vendê-lo, por ser passível de espetacularização, como mercadoria altamente valorizada. Além disso, não esqueçamos a factibilidade de o político se sobreexceder diante de seus adversários em períodos eleitorais associando sua imagem à de "heróis" esportivos, quiçá olímpicos. Finalmente, agreguemos a esse caldeirão de interesses não só os do monopólio do segmento esportivo da indústria do entretenimento como também os de empresas dos mais diversos ramos, especialmente estatais, focadas na promoção de seu crescimento e na maximização de seus lucros.

Embora de caráter reformista e conservador, sem expressar qualquer tipo de ameaça às estruturas da sociedade e suas relações de classe, políticas distributivistas ou redistributivistas, em certas circunstâncias, podem significar um avanço para a conquista de justiça social, pois objetivam reequilibrar as "distorções" sociais produzidas pela dinâmica do mercado, transferindo renda e prestando serviços para parcelas vulneráveis da população, amenizando, assim, os impactos das mazelas sociais. Porém, os caminhos percorridos pelos governos brasileiros em busca de desenvolvimento econômico e social no período abarcado por este estudo foram, para muitos analistas, "regressivos" (BORON, 1999) e em "direção ao passado" (LAURELL, 1997a). Conduziram a atuação governamental, não apenas no setor esportivo, a resultados medíocres que não tiveram impacto significativo nos índices de desenvolvimento humano. As conquistas da cidadania foram pífias, sendo que a

situação de concentração de renda piorou e a deterioração das condições de vida da população foi percebida em todos os setores sociais.[57]

Entre as opções disponíveis aos governos que se instalaram nas estruturas de poder após 1988, a escolhida orientou-se no sentido estabelecido pelas políticas de cunho neoliberal propostas pelo Consenso de Washington, centradas na crescente desresponsabilização social do Estado, na privatização de empresas estatais e na desregulamentação econômica, sendo implementadas como a única saída para a crise então instalada no modelo de acumulação proposto pelo *welfare State*[58]. Porém, como salientou Fiori (2003, p. 11), foi uma experiência cujo resultado foi insuficiente do ponto de vista social e econômico, além de ter promovido "uma desmontagem dos principais núcleos estratégicos do Estado brasileiro, deixando-o sem capacidade de antecipar acontecimentos ou sustentar iniciativas estratégicas de longo prazo".

Assim como ocorreu em outros espaços sociais, no setor esportivo tentaram-se esboçar resistências ao que vinha sendo proposto para "modernizá-lo". Esse movimento surgia principalmente na academia e no movimento estudantil; porém, a recorrente incapacidade de articulação presente nesses grupos não permitiu, na correlação de forças presentes no setor, ir além da própria tentativa de resistir.

Podemos observar que a inserção do esporte como um elemento das políticas públicas, após 1988, enquadrou-se na lógica mais ampla da atuação social do Estado, que não implica uma intervenção na economia de forma significativa (revertendo as desigualdades), salvo "para reforçar a lógica capitalista (contribuindo para a valorização do capital) por meio de alguns poucos benefícios, concedidos no mais das vezes em caráter emergencial, outorgados àqueles prejudicados pelo mercado" (PASTORINI, 2000, p. 212).

Todos esses fatos inspiraram o título deste trabalho e sintetizam nossa tese principal, que é a de que, ao intervir no setor esportivo, os governos que se sucederam

[57] A simples verificação de dados extraídos de fontes como IBGE, FGV e ONU nesse período atesta essa afirmação.

[58] Como salienta José Luis Fiori em artigo intitulado "Reforma ou sucata? O dilema estratégico do setor público brasileiro", "ocorre periodicamente uma nova hegemonia ideológica [que] consegue varrer temporariamente o conhecimento adquirido, substituindo a história e a teoria pela pura e simples ideologia, capaz de convencer, subitamente, intelectuais e políticos de que, uma vez mais, é o mercado que isoladamente detém o segredo do sucesso econômico e da felicidade universal" (FIORI, 1995, p. 125).

na esfera federal após 1988 atuaram privilegiando fundamentalmente interesses privados, configurando um princípio de ação ou um "padrão" de resposta do Estado à "questão social", em um contexto histórico-social em que é resgatado o princípio (neo)liberal no qual o mercado regula as relações sociais e o Estado deve intervir o "mínimo" possível, com o objetivo maior de reestruturar o capital e debelar a crise de acumulação do *welfare State.* Por um lado, alocaram volume de recursos cada vez maior em entidades privadas voltadas unicamente para o esporte de elite, correspondendo muito mais ao interesse do capital do que ao do trabalho; por outro lado, os investimentos feitos na promoção de outras manifestações esportivas, quando ocorreram, foram insuficientes e direcionados apenas a populações em situação de extrema pobreza. Essas políticas, do ponto de vista social, subestimaram a concepção do esporte como um direito universal e reforçaram uma concepção utilitarista e mistificadora que o entende, equivocadamente, como elemento de combate aos problemas sociais; do ponto de vista político, instrumentalizaram o esporte "como mecanismo de legitimação da ordem" (PASTORINI, 2000, p. 214); e, finalmente, do ponto de vista econômico, agregaram o esporte a outros setores para baratear "a força de trabalho através da socialização dos custos de sua reprodução [...]" (PASTORINI, 2000, p. 214), assim como contribuíram para o crescimento do segmento esportivo da indústria do entretenimento. Portanto, a resultante do jogo de forças que encontrou no Estado seu espaço de condensação e coesão[59] foi a hegemonia[60] e a manutenção dos interesses privados.

JUSTIFICATIVAS

O interesse de escrever sobre este tema advém de vários fatores. O primeiro está vinculado ao exercício profissional, tanto no desempenho das atividades relativas à docência de nível superior, especialmente no ensino e na pesquisa, quanto na assessoria e gestão de políticas de esporte e de lazer nos níveis municipal, estadual e

[59] A concepção de Estado como espaço onde se condensam as contradições entre os diversos níveis de sua formação e como fator de coesão da unidade de uma formação pode ser encontrada em Poulantzas (1977; 2000).
[60] Utilizamos o conceito de hegemonia em seu sentido gramsciano. Ver Grupi (1978).

federal de governo. O cotidiano, nessas áreas de atuação profissional, ocasiona a emergência de questões para as quais nem sempre encontramos respostas imediatas e satisfatórias a oferecer, fato que acaba por impulsionar o desejo de buscá-las aprofundando nossos conhecimentos através do estudo e da realização de pesquisas. No ambiente da gestão das políticas de esporte e de lazer, observamos também que muitas dificuldades são compartilhadas por gestores de diferentes níveis da administração pública. Um trabalho com as características que estamos propondo pode contribuir para a superação de algumas dessas dificuldades.

O segundo fator relaciona-se com a idéia de explorar uma área de conhecimento considerada relevante nas Ciências Sociais, porém ainda incipiente e permeada por diversos problemas: carência de estudos, especialmente aqueles vinculados à esfera esportiva; multiplicidade de objetos empíricos; agenda de pesquisa pautada por órgãos governamentais; concentração de trabalhos sobre implementação de políticas que desconsideram as relações entre governo e mundo da política (e, acrescentaríamos, da economia); e, por fim, concentração de análises nos responsáveis pela elaboração da política (SOUZA, 2003). Por outro lado, cremos que, de alguma maneira, podemos contribuir para despertar o interesse para a pesquisa em políticas públicas – especialmente para aquelas voltadas para o esporte – daqueles que porventura venham a ler este trabalho. Esperamos oferecer nele a introdução ao pensamento de alguns estudiosos que fizeram do Estado um elemento de suas preocupações, bem como um conjunto de temas que poderão ser mais e, talvez, mais bem aprofundados em outros estudos. Por fim, desejamos ainda que o produto de nosso trabalho tenha a oportunidade de ser discutido por aqueles que trilham os espinhosos caminhos da pesquisa nesta área, dinamizando um debate sobre temas que têm sido sumariamente apresentados ao público e que ainda têm no mundo acadêmico um terreno árido e pouco fértil.

O terceiro fator diz respeito a uma perspectiva que temos sobre a possibilidade de um estudo com esta natureza, aparentemente originado a partir de uma “questão menor”, servir como referência para analisar as políticas públicas em sua totalidade.

O quarto e último fator, apesar de desconfiarmos da capacidade efetiva de as leis alterarem significativamente a situação social, relaciona-se com o fato de o esporte

ter sido incorporado ao Texto Constitucional de 1988. Vale a pena ressaltar que o tratamento legal dado ao esporte até a data da promulgação da Constituição de 1988 restringia-se à legislação infraconstitucional. É verdade que o esporte, senão diretamente, pelo menos indiretamente já fora citado em algumas versões constitucionais pretéritas[61]; no entanto, é na Lei Maior de 1988 que, formalmente, o esporte adquire *status* de matéria constitucional e passa a ser tratado e entendido como questão que diz respeito ao interesse imediato do Estado. É a partir desse momento que ele passa a integrar, de forma mais evidente, a agenda política nacional.

À Constituição, além de ser "a lei fundamental de organização do Estado", cabe "estruturar e delimitar seus poderes políticos" (PINHO, 2003, p. 10). Sobretudo, ela é "um estatuto de uma importantíssima instituição – da instituição chamada governo"[62]. Isso significa dizer que, em tese, o poder do governante só pode ser exercido tendo-se em conta as fronteiras por ela estabelecida e que, enquanto Lei Maior, nenhuma lei pode ser a ela sobreposta; pelo contrário, a ela devem se harmonizar. Por conseguinte, toda ação governamental deve (ou deveria) ser por ela pautada.

A Constituição também regulamenta o "jogo de forças" que se estabelece no interior das estruturas do Estado, na disputa por programas, orçamentos e até mesmo na formulação de marcos legais entre os atores sociais e políticos, oriundos da sociedade civil e da tecnoburocracia pública.

É evidente que a análise da Constituição e da legislação dela originada para normatizar e ordenar o esporte faz-se necessária para analisarmos as ações públicas nesse setor. Sem dúvida, trata-se de um importante fator que influencia o processo de

---

[61] Na Constituição de 1937, no Artigo 15, que define as competências da União, lemos em seu inciso IX: "fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a *formação física,* intelectual e moral da juventude". Mais adiante, nessa mesma Constituição, quando esta se refere à educação e à cultura, no Artigo 131, lemos: "a *Educação Física,* o ensino cívico e o de trabalhos manuais serão obrigatórios em todas as escolas primárias, normais e secundárias, não podendo nenhuma escola de qualquer desses graus ser autorizada ou reconhecida sem que satisfaça aquela exigência". E no Artigo 132: "O Estado fundará instituições ou dará auxílio e proteção às fundadas por sociedades civis, tendo umas e outras por fim organizar para a juventude períodos de trabalho anual nos campos e oficinas, assim como lhe promover a disciplina moral e o *adestramento físico,* de maneira a prepará-la ao cumprimento dos seus deveres para com a economia e a defesa da nação". Na Constituição de 1967, no Artigo 8 do Capítulo II, que define as competências da União, lemos no inciso XVII, alínea g: "diretrizes e bases da educação nacional; *normas gerais sobre desportos*" (BRASIL, 1937; 1967, grifos do autor).

[62] Trecho da "Carta dos brasileiros ao presidente da República e ao Congresso Nacional", encaminhada pelo jurista Godofredo Telles Júnior em nome do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte", em julho de 1985. In: Michiles et al. (1989, p. 26).

formulação e implementação das políticas públicas na esfera esportiva. Porém, é um erro restringir-se ou priorizar-se apenas o arcabouço legal negando ou desconsiderando outras variáveis, igualmente ou mais importantes, que interferem no processo. Ademais, a Constituição – e as normas dela decorrentes – não compõe um manual cujos princípios e preceitos ensinam a (bem) governar. “A Constituição, ‘mesmo quando perfeita, tem a função de estabelecer as regras do jogo (democrático). [...] O modo de jogar, dentro de determinadas regras, depende unicamente da habilidade dos jogadores’.” (BOBBIO apud ROCHA, 2001, p. 9)

ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO

Nosso estudo está dividido em quatro capítulos. No primeiro capítulo, começamos discutindo o significado de “política pública” a partir dos termos constituintes da expressão, buscando resgatar o sentido de “público” tendo como referência a ação estatal. Avançamos com a exposição das idéias de alguns representantes do pensamento que fundamentou a ação do Estado.

No segundo capítulo, apresentamos alguns conceitos que refletem a tentativa de construção de um campo teórico próprio da análise de políticas públicas no interior da ciência política, e algumas repercussões na área do esporte. Concluímos o capítulo apresentando a situação da pesquisa em políticas públicas de esporte, apontando o que nos parecem ser seus limites e possibilidades.

No terceiro capítulo, apresentamos um breve histórico das políticas desenvolvidas no setor do esporte, tentando demonstrar a relação destas com a situação social e econômica do momento em que surgem no cenário esportivo internacional e nacional, sendo que, neste último caso, desenvolvemos uma análise que se inicia com o aparecimento do esporte no Brasil e vai até a promulgação da Constituição de 1988.

No quarto capítulo, apresentamos a principal questão de nosso trabalho, esmiuçando os detalhes sociais, políticos e econômicos das políticas públicas de esporte implementadas pelos governos que se sucederam após a Constituição de 1988.

CAPÍTULO I

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE: AFINAL, SOBRE O QUE ESTAMOS FALANDO?

> Perguntar-se-me-á se sou príncipe ou legislador, para escrever sobre política. Se eu fosse príncipe ou legislador, não perderia meu tempo em dizer o que é preciso fazer; eu mesmo faria ou me calaria.
>
> Jean-Jacques Rousseau, *O contrato social.*

1.1. O SIGNIFICADO DE POLÍTICA E O SENTIDO DE PÚBLICO NAS POLÍTICAS: EM BUSCA DE UM "OBJETO" PERDIDO

A dificuldade de pesquisar políticas públicas passa pela definição de seu próprio objeto de estudo. Afinal, quando falamos de políticas públicas, do que exatamente estamos falando? De um modo bastante sumário, porém suficientemente amplo para captar a "essência" de toda uma tradição histórica que se operacionaliza em um determinado padrão de resposta à "questão social" e que tem na forma do Estado de bem-estar social sua versão mais bem acabada, políticas públicas podem ser entendidas como uma intervenção do Estado[1] no âmbito das relações sociais por meio de ações implementadas diretamente pelo governo ou por um conjunto de instituições estatais, sob a justificativa de, por um lado, atender a demandas, necessidades ou

1 Para Azevedo (1987, p. 5), "o conceito de políticas públicas implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que têm nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente".

interesses heterogêneos não raramente contraditórios e presentes na sociedade e, por outro, manter as condições de estabilidade adequadas a fim de garantir a produção e a reprodução social. Elas se podem efetivar em ações direcionadas para garantir direitos sociais relativos a um setor específico (educação, assistência, saúde, cultura, esporte, lazer), sendo que nesse caso podem receber o complemento de "setoriais". É comum ganharem o qualificativo de "sociais" quando dizem respeito à proteção do trabalhador e à assistência social. Também podem ser classificadas de acordo com diferentes tipologias (distributivistas, redistributivistas) e quanto ao seu alcance (universais ou focalizadas).

Embora suscite muitas polêmicas nos dias atuais, essa caracterização de políticas públicas, com algumas variações, ainda permanece como referência a muitos estudos realizados nessa área. Ela é coerente com as teorias do Estado que surgiram a partir do século XVIII na filosofia alemã (especificamente com Hegel), as quais, assim como as teorias clássicas fundadoras do Estado liberal, consideravam-no como provedor do "bem comum", mas, diferentemente destas, vislumbraram a sociedade civil como esfera diferenciada e por vezes contraposta à sociedade política ou ao Estado. Desse modo, com a consolidação do Estado liberal e o aprofundamento de suas contradições, parece ser lógica a idéia de que, para cumprir sua função, em determinadas circunstâncias o Estado intervenha com sua autoridade na sociedade para evitar e/ou superar crises, mediando o conflito estabelecido entre diferentes interesses (tendendo sempre à garantia da manutenção dos interesses gerais do capital) e, assim, criar as condições para promover o desenvolvimento econômico e social.[2]

Porém, na literatura sobre o assunto essa noção de política pública tem sido questionada quando utilizada para analisar a intervenção estatal nos países de economia "periférica". Certamente que ela é adequada aos países "centrais", mais desenvolvidos, que consolidaram o regime democrático (burguês) e realizaram o Estado de bem-estar social que, nas palavras de Fiori (1998, p. 88), "segue sendo a mais ambiciosa e bem-sucedida construção republicana de solidariedade e proteção

2 Esse foi o paradigma "fordista-keynesiano", que conferiu estabilidade ao processo de acumulação do capital após a Segunda Grande Guerra.

social". No entanto, não parece apropriada para os países que não realizaram suas revoluções burguesas do modo "clássico" dos países ocidentais europeus – isto é, com ruptura em relação à estrutura de poder correspondente ao modo de produção vigente até então –, como é o caso do Brasil. A conciliação de classes promovida pelo Estado desenvolvimentista brasileiro, baluarte do projeto de modernização do país, foi um processo avesso à democracia, construído para manter o poder político nas mãos daquelas elites que já detinham o poder econômico e afastar destes poderes as classes populares. A acumulação de capital foi realizada às custas de altos índices de concentração de renda, proporcionada pela (super)exploração da força de trabalho. Como resultado disso, observamos evoluir e consolidar-se uma sociedade excludente, autoritária e que se esforçou para eliminar todo tipo de projeto utópico que vez ou outra, nas brechas das estruturas de poder, teimava em manifestar-se.

> [...] o Estado periférico e, no caso, o brasileiro, não propicia as condições de reprodução social da totalidade da força de trabalho nem assume a responsabilidade pelos *marginalizados*. Nesse sentido, em vez do Estado de bem-estar social, o que temos é uma combinação permanente e alternada de paternalismo e repressão. O que, se bem não impede que toda a população tenda a estar imersa no *mercado capitalista*, o faça como consumidora marginal dos seus produtos materiais e culturais, incluída aí a aspiração ao bem-estar e ao conforto, próprios de um capitalismo desenvolvido. Mas nunca na condição de população trabalhadora, com todas as suas implicações sócio-econômicas, nem na condição cidadã, com todas as suas implicações político-ideológicas. (FIORI, 1995, p. 46, grifos do autor)

Para Oliveira e Paoli, ao contrário do que ocorreu nos Estados de bem-estar que levaram a termo a constituição de uma esfera pública democrática "não-burguesa" (que não chega a ser "antiburguesa"), nos Estados periféricos, em especial no Brasil, nos momentos de sua história em que as condições se mostravam propícias à criação de um "ambiente" democrático, de manifestação do dissenso, e que certamente nas crises poderiam colocar em risco o pacto interelites, estas optaram por alternativas totalitárias para manter sua hegemonia na estrutura de poder (OLIVEIRA; PAOLI, 2000). Não foram poucas as vezes em que isso ocorreu, estabelecendo-se regimes ditatoriais no país.

> A história brasileira, desde a Revolução de 30, mostra que no espaço de 60 anos é possível contar duas ditaduras, a de Vargas entre 1930 e 1945 e a que

> se seguiu ao golpe militar de 64, até 1984, perfazendo 35 anos de ditadura em 60 anos de história da mudança da dominação de classe. Mais, se se contar, além dos golpes que resultaram em ditaduras, as tentativas de golpes falhados, chega-se à média de um golpe ou tentativa para cada três anos, desde 30 até 90. (OLIVEIRA; PAOLI, 2000, p. 60)

Assim é que toda tentativa de construção de uma "esfera pública" na história da sociedade brasileira, ou seja, de se criar um espaço onde a atividade política pudesse expressar sua diversidade, deve ser creditada aos movimentos sociais oriundos das classes dominadas. Oliveira e Paoli trilham a história dessas tentativas e de seus refluxos, considerando-os como anulação do dissenso, proibição da fala (repressão e cassação de direitos políticos) e violência contra o corpo (tortura e morte). Estas características demarcam a forma particular do (sub)desenvolvimento do capitalismo no Brasil, representando para os autores os limites a que chegaram as elites para garantir a hegemonia política e a quase exclusividade de atendimento de seus interesses. De fato, conforme os autores, o que mais observamos em todo esse processo histórico foi o constante aparelhamento do Estado pelas elites com o sentido de privatizar o público, de dissolver a esfera pública, fenômeno que encontraria sua máxima expressão durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (OLIVEIRA; PAOLI, 2000).

Com o objetivo de dar um tratamento mais acurado a esse assunto tão controverso na atualidade, cremos ser necessário, para compreendermos as ações do Estado brasileiro relativas ao esporte – a políticas públicas de esporte –, uma reflexão mais profunda sobre as relações entre as esferas "pública" e "privada", sobretudo diante da nova identidade institucional que esse setor adquiriu no período histórico abordado por este estudo.

1.1.1. O público e o privado: definindo espaços da ação estatal

Na história do pensamento político, se esta separação Estado/sociedade já havia sido aventada, pelo menos até Kant não integrava nenhum sistema analítico vigoroso. As relações sociais eram analisadas tendo como referência as esferas pública e privada da vida social, sendo que as diferenças entre elas denotavam, nas palavras de Bobbio (2000, p. 20), uma das grandes "dicotomias" da história. Do pensamento político antigo

até o período feudal, sociedade, política e sociedade civil praticamente tinham o mesmo significado e a esfera das relações privadas era reduzida ao ambiente familiar.[3] Entretanto, a configuração de cada uma das esferas variou de acordo com as posições assumidas pelos representantes dos diferentes pensamentos políticos modernos.

Ao empenhar esforços para discutir o significado axiológico da dicotomia público-privado, Bobbio (2000, p. 20) afirma que, "quando é atribuído um significado valorativo positivo ao primeiro, o segundo adquire um significado valorativo negativo, e vice-versa". A partir disso, o autor apresenta duas diferentes concepções referentes à relação público-privado: o primado do privado sobre o público e o primado do público sobre o privado.

De acordo com Bobbio (2000, p. 21), o primeiro significado valorativo – primado do privado – decorre "da difusão e da recepção do direito romano no Ocidente [...] cujos institutos principais são a família, a propriedade, o contrato e os testamentos". Porém, segundo o autor, a teoria mais importante sobre o primado do privado, que se torna um dos pilares do Estado liberal, é aquela elaborada por Locke que enuncia a existência de uma esfera da vida garantida por "direitos naturais", na qual se manifesta a liberdade do indivíduo e sobre a qual o Estado deve ser impedido de intervir (BOBBIO, 2000, p. 25-27).

Quanto ao segundo significado valorativo – primado do público –, Bobbio salienta que no século XX ele se manifesta de várias formas, especialmente como uma reação ao Estado liberal e, de certa maneira, representa uma derrota temporária da concepção do "Estado mínimo":

> Ele se funda sobre a contraposição do interesse coletivo ao interesse individual e sobre a necessária subordinação, até a eventual supressão, do segundo ao primeiro, bem como sobre a irredutibilidade do bem comum à soma dos bens individuais, e portanto sobre a crítica de uma das teses mais correntes do utilitarismo elementar. Assume várias formas segundo o diverso modo através do qual é entendido este coletivo – a nação, a classe, a comunidade do povo – a favor do qual o indivíduo deve renunciar à própria autonomia. (BOBBIO, 2000, p. 24)

Para Bobbio (2000, p. 25), na prática isso significa "o aumento da intervenção estatal na regulação coativa dos comportamentos dos indivíduos e dos grupos infra-

[3] Sobre o assunto, ver DUBY (1990)

estatais, ou seja, o caminho inverso ao da emancipação da sociedade civil em relação ao Estado [...]" decorrente do "nascimento, crescimento e hegemonia da classe burguesa [...]", podendo chegar ao extremo do "Estado total", isto é, quando não restaria qualquer espaço para além de si mesmo.

Finalizando, Bobbio ainda faz referência a "dois processos paralelos" que teriam ocorrido com o desenvolvimento das sociedades. O primeiro deles é a "publicização do privado", cujo exemplo maior é a intervenção estatal na economia, configurando-se como "uma das faces do processo de transformação das sociedades industriais mais avançadas" (BOBBIO, 2000, p. 26). Por outro lado, esse processo é acompanhado pelo da "privatização do público", isto é, por um processo em que características das relações presentes na vida privada elevaram-se à "fase superior das relações politicamente relevantes [...]" (BOBBIO, 2000, p. 26). Conclui o autor:

> Os dois processos [...] não são de fato incompatíveis, e realmente se compenetram um no outro. O primeiro reflete o processo de subordinação dos interesses do privado aos interesses da coletividade representada pelo Estado que invade e engloba progressivamente a sociedade civil; o segundo representa a revanche dos interesses privados através da formação dos grandes grupos que se servem dos aparatos públicos para o alcance dos seus próprios objetivos. O Estado pode ser corretamente representado como o lugar onde de desenvolvem e se compõem, para novamente decompor-se e recompor-se, estes conflitos, através do instrumento jurídico de um acordo continuamente renovado, representação moderna da tradicional figura do contrato social. (BOBBIO, 2000, p. 27)

Pelo exposto, percebemos que Bobbio mantém-se fiel à tradição moderna, inaugurada por Hegel, que concebe a totalidade social constituída por basicamente duas esferas de expressão humanas: uma relativa ao público, imediatamente remetida ao Estado ou à sociedade política; outra relativa ao privado, correspondente à sociedade civil. Embora dicotômicas conceitualmente, relacionam-se dialeticamente. Assim, não resta dúvida sobre a natureza de uma política pública como uma ação derivada do Estado ou uma "intervenção" decorrente de um acordo – "representação moderna do contrato social" –, instrumento mediador dos conflitos de interesses presentes na sociedade civil.

Todavia, essas referências têm sido questionadas no âmbito da produção acadêmica dessa área de pesquisa, sobretudo após o advento da "crise" que se

estabeleceu no Estado de bem-estar social e das propostas de reforma elaboradas para combatê-la, pautadas pelos princípios do neoliberalismo.

Nesse contexto, uma primeira ordem de questionamentos visa principalmente à constituição daquelas esferas. Aqui os estudiosos partem da crítica às teorias que limitam ao Estado e ao mercado o papel de organização da vida social. Em tal acepção, o "público" não se reduz ao estatal, nem o "privado" se reduz ao mercado. Haveria, portanto, uma terceira esfera de relações sociais, não identificada com o Estado nem com os interesses particulares da vida privada, constituída por dois setores: um corporativo (sindicatos, por exemplo), voltado para a defesa de interesses, e outro denominado "público não-estatal", voltado para a "afirmação" do interesse público, constituído por entidades que prestam serviços de natureza pública (ONGs e entidades filantrópicas, entre outras)[4]. Essas entidades híbridas, nem estatais nem privadas[5], são institucionalizadas no contexto das reformas neoliberais do Estado e assumem o papel de elaborar, implementar e controlar "políticas sociais" de caráter público. Atuam muitas vezes com delegação e subsidiadas pelo próprio Estado, substituindo-o (e desresponsabilizando-o) em suas sempre polêmicas obrigações. Assim, nessa abordagem, o significado de política pública como intervenção exclusivamente estatal não corresponderia mais à "nova" realidade dimensional da esfera social.

Há uma segunda ordem de questionamentos que se refere à própria natureza da atuação do Estado, não raramente ambígua e contraditória, em que seus representantes elaboram propostas de políticas e não criam as condições para implementá-las e/ou cujo resultado "social" atenta contra os interesses coletivos do cidadão. Como caracterizar as medidas de ajuste e as políticas neoliberais implementadas pelo Estado? São políticas públicas, porém não são sociais, como explicitarão alguns estudiosos, tendo em vista que não são elaboradas para universalizar direitos, isto é, não são voltadas para o atendimento de todos, portanto, "o social deixa de contar, e as exigências do mercado se impõem como valor sagrado e força absoluta" (SILVA, 1999, p 80).

4 Sobre o assunto, ver Pereira e Grau (1999a).

5 De acordo com Luis Carlos Bresser Pereira (1998, p. 246), essas "novas" entidades, por meio de um processo que denomina de "publicização", garantem "o caráter público, mas de direito privado da nova entidade".

Agreguemos, nesse contexto, a disseminação e a receptividade das teorias elaboradas a partir do "pós-modernismo", cujo eixo principal é a crítica às perspectivas de análise "totalizantes", às "metanarrativas" da realidade social.[6] Os "pós-modernos" também levantam dúvidas sobre a possibilidade de uma ação coerente diante do mundo, tal como é exigida por políticas públicas que pretendam universalizar direitos. Para eles, "como a representação e a ação coerentes são repressivas ou ilusórias (e, portanto, fadadas a ser autodissolventes e autoderrotantes), sequer deveríamos tentar nos engajar em algum projeto global" (HARVEY, 1992, p. 55). Desse modo, propõe-se uma ação mais "localista" sem a pretensão de ultrapassar esses limites, sob pena dessa "entrar em colapso quando retirados desses domínios isolados [...]" (HARVEY, 1992, p. 56).

No "pós-modernismo", a moderna divisão do todo social entre uma esfera pública e uma esfera privada é posta à prova, chegando-se a proclamar a "indiferenciação" do espaço social pela "desagregação das sociedades política e civil" (DUPAS, 2003, p. 11). Uma indiferenciação não mais construída em função dos interesses comuns dos cidadãos, tal qual a concepção tradicional clássica de Estado, mas a partir dos interesses individuais, particulares, alçados à potência máxima em uma realidade social fragmentada que, ao contrário do projeto moderno, faz com que a sociedade civil acabe por ser absorvida pelo mercado e não pelo Estado. Como diz Gilberto Dupas (2003, p. 12-13), "a pós-modernidade não mais produziu uma identidade coletiva; o sentido dessa identidade não foi mais percebido, nem via cultura nem por meio de uma ideologia de legitimação associada ao poder de uma comunidade política".

Essa diversidade de abordagens permite que alguns estudiosos considerem que está presente nos dias de hoje uma percepção difusa, para não dizer confusa, sobre os limites que demarcam os espaços circunscritos pelo "público" e pelo "privado" (2003, p. 12-13), sob a qual se esvaece a perspectiva do Estado social. Embora historicamente sejam conceitos contrapostos – um atributo que configura um espaço, por exclusão, não configura o outro –, a polêmica se dá exatamente em determinar qual atributo

6 David Harvey (1992, p. 19) salienta que "a fragmentação, a indeterminação e a intensa desconfiança de todos os discursos universais ou (para usar o termo favorito) 'totalizantes' são marco do pensamento pós-moderno".

pertence a um e qual pertence ao outro espaço.[7]

Na verdade, o que observamos nessas abordagens é a presença de diferentes "visões sociais de mundo"[8] vinculadas a determinadas posições ou interesses de classe, cada uma a seu modo tentando dar respostas à "questão social" diante da atual crise de acumulação do capital que assola o capitalismo, propondo alternativas no sentido de preservar ou superar as relações sociais que lhes caracterizam.

No primeiro caso, na perspectiva do Estado de "bem-estar social", mantém-se a tese de que o mercado não dispõe dos mecanismos necessários para resolver os problemas sociais advindos de seu próprio funcionamento e para mediar adequadamente as relações sociais de modo a garantir funcionalmente a "homeóstase" social. Assim, a presença do Estado é exigida para dirimir o conflito e, por meio do estabelecimento de um "pacto" no qual solidariamente todos os membros da sociedade concordam, realiza aquilo que o mercado deixou de cumprir, ou seja, a manutenção das condições que permitem a reprodução social.

Ainda no quadro dessa perspectiva, que vê o Estado como uma instância que atua para a reprodução das relações sociais de produção, contraditoriamente há uma segunda interpretação que percebe que, ao atuar nessa direção, o Estado é obrigado a fazer concessões às classes subalternas, sendo tais concessões, portanto, resultado de lutas sociais travadas no seu âmbito por poder político e no âmbito da sociedade por conquista de hegemonia. O atendimento de demandas das classes sociais subalternas ampliaria os direitos de cidadania, de consciência social e de capacidade organizativa, criando, assim, bases para uma mudança social e "para a construção de um novo tipo de Estado", que, entre os paradigmas de revolução, Carlos Nelson Coutinho (1994) denominou de "processual".

As outras duas abordagens, a que advoga a existência de uma "nova" esfera pública não-estatal e a "pós-moderna", embora em algumas interpretações possam estar travestidas por um discurso pretensamente progressista, são funcionais aos princípios neoliberais. Na primeira, o Estado é considerado como uma instituição que se

7 Veremos, mais adiante, que essa polêmica se instala nas Ciências Políticas a partir do momento em que Hegel, confrontando sua teoria da sociedade civil e do Estado com as teorias clássicas e modernas, discrimina a esfera civil da esfera política.

8 Este conceito é discutido mais adiante.

tornou “ineficiente” para atender sozinha a todas as demandas a ele atribuídas, daí a necessidade de reformá-lo, pois é incapaz de responder adequadamente à “questão social”, sendo, portanto, necessário criar as condições para a realização de parcerias com entidades da sociedade civil voltadas para ações de “interesse público”. Nessa mesma interpretação, o mercado é recuperado como categoria mediadora das relações sociais e a resolução dos problemas advindos de suas “disfunções” passa a ser de responsabilidade não mais apenas do Estado, mas é co-repartida com o sujeito individual e entidades fundadas com esse propósito no âmbito da sociedade civil. Na segunda abordagem, o Estado é entendido como uma estrutura autoritária e incapaz de articular qualquer ação cujo objetivo seja a construção de um futuro melhor, papel creditado a ele pelo projeto iluminista e moderno. No “pós-modernismo”, a idéia de “fragmentação” do real é desenvolvida de tal maneira que é inconcebível qualquer perspectiva de que algo muito diferente do atual seja possível.

É evidente a pretensão dessas duas últimas abordagens. Nelas, a nova sociabilidade é a construção de nenhuma sociabilidade, é a sociabilidade do Estado “insocial”. Trata-se, como bem detectou Alceu Ravanello Ferraro, da reapresentação de velhos dogmas liberais – spencerismo e malthusianismo social – sob a aparência de idéias (pós-)modernas, mas que na verdade são “um movimento social de caráter reacionário” (FERRARO, 1999, p. 21).

Voltemos à contextualização histórica para que possamos entender o que se passou com o Estado brasileiro e as propostas elaboradas para superar a crise que o abateu a partir dos anos 1970.

Ao se “modernizar”, o Estado brasileiro o fez promovendo a acumulação do capital e articulando e mediando os diferentes interesses das distintas frações da classe dominante (agrária, industrial, financeira e serviços). Para tanto, subsidiou e financiou o capital, fato que ampliou significativamente a dívida pública, levando-o ao esgotamento “do papel de ‘*condotiere*’[...] na expansão capitalista” (OLIVEIRA; PAOLI, 2000, p. 67). Porém, de acordo com Oliveira e Paoli, o que se ressaltou na crise foi a despesa pública com a área social, sendo creditada a esta a responsabilidade por aquela (OLIVEIRA; PAOLI, 2000, p. 67). A saída encontrada pelas elites foi inserir o país na globalização de forma subalterna, adotando os princípios do neoliberalismo que

orientavam as políticas necessárias à integração nesse processo, especialmente no que se refere à privatização, "que a privatização das empresas estatais é apenas a forma mais aparente" (OLIVEIRA; PAOLI, 2000, p. 68). Assim, ocorreu "algo mais radical que é a privatização do público, sem a correspondente publicização do privado que foi a contrapartida, ou a contradição, que construiu o sistema do Estado de bem-estar" (RANGEON apud OLIVEIRA; PAOLI, 2000, p. 68). Os autores complementam:

> A privatização do público é uma falsa consciência de desnecessidade do público. Ela se objetiva pela chamada falência do Estado, pelo mecanismo da dívida pública interna, onde as formas aparentes são as de que o privado, as burguesias emprestam ao Estado: logo, o Estado, nessa aparência, somente se sustenta como uma extensão do privado. O processo real é o inverso: a riqueza pública, em forma de fundo, sustenta a reprodutibilidade do valor da riqueza, do capital privado. Esta é a forma moderna de sustentação da crise do capital [...]. (OLIVEIRA; PAOLI, 2000, p. 68)

As conseqüências nefastas desse processo de "privatização do público" ou, por outras palavras, de dilapidação financeira do Estado (OLIVEIRA; PAOLI, 2000, p. 73), para determinadas áreas de ação estatal, têm sido estudadas por alguns pesquisadores.[9] No setor esportivo, como ainda vamos demonstrar, a situação não é diferente.

1.1.2. A dimensão política da ação estatal: a "grande" e a "pequena" política

O ceticismo "pós-moderno" parece respaldar uma determinada noção de política bastante comum nos dias atuais. Talvez seja a acepção negativa da palavra "política", entre diversas possíveis, atualmente o uso mais comum, incorporada nos dicionários com sentido de "esperteza, ardil, artifício" (BORBA, 2002), refletindo a decepção não com a atividade em si – manifestada com a frase não menos comum, por vezes em tom jocoso, por vezes indignado, "*não gosto de política*" –, mas com aqueles que a exercem como ofício – os políticos[10]. A citação feita por Francisco Weffort (1999, p. 8), sem

9 Ver, por exemplo, Silva Junior e Sguissardi (2005)
10 Esta é também apenas uma de suas possíveis acepções.

identificar o autor[11], na apresentação da obra *Os clássicos da política,* da qual é o organizador, de que "a desgraça dos que não se interessam por política é serem governados pelos que se interessam", provavelmente não sensibilizaria a pessoa comum. A política parece ter-se transformado, paradoxalmente, em uma atividade distante e avessa ao cidadão, sobre a qual ele credita pouca ou nenhuma confiança. Tampouco se julga capaz de interferir como sujeito no processo político. As emergências impostas pela vida cotidiana, as restrições à participação e o acúmulo de decepções presentes nesse processo parecem fazer com que, nas vezes em que isso é possível, ele prefira abrir mão do seu direito, a não ser quando é obrigado, porém sem nisso depositar muito sentido. Certamente não são poucos os motivos que o levam a refletir desse modo e agir com tamanho desinteresse; eles são oferecidos diariamente pela esfera política da vida social. Esse ceticismo em relação à política e, em particular, aos políticos, não é privilégio dos tempos atuais, ele remonta aos primórdios da história do pensamento político.[12]

Embora empiricamente possamos constatar a predominância do significado de política acima referido, não é com ele que fundamentamos nossas análises. Pelo contrário, partimos da crítica a essa forma de encarar a política, ou melhor, da crítica àqueles que, com suas ações e posições, contribuem para vulgarizar seu significado. O que pretendemos fazer é valorizar outras possibilidades a partir da ampliação de seu campo semântico construído ao longo da história.

Para Bobbio, a noção de "política" é enriquecida desde sua origem, pois teria ocorrido "uma transposição de significado, do conjunto de coisas qualificadas de um certo modo pelo adjetivo 'político', para a forma de saber mais ou menos organizado sobre esse mesmo conjunto de coisas[...]" (BOBBIO, 1998, p. 954). A noção original de política é perdida na época moderna, "passando a ser comumente usada para indicar a atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como termo de referência a *pólis*, ou seja, o Estado" (BOBBIO, 1998, p. 954). Por fim, o autor acrescenta que a *pólis* pode ser o "sujeito" ou o "objeto" dessa atividade:

11 Creio que se trata de Aristóteles.

12 É conhecida a desconfiança de Platão na democracia (e todas as demais formas de governo), já decadente em Atenas à sua época, e a crítica lançada àqueles que detinham o poder político. Ver: Platão (2001).

> [...] é, por vezes, o sujeito, quando referidos à esfera da política atos como o ordenar ou proibir alguma coisa com efeitos vinculadores para todos os membros de um determinado grupo social, o exercício de um domínio exclusivo sobre um determinado território, o legislar através de normas válidas *erga omnes*, o tirar e transferir recursos de um setor da sociedade para outros, etc.; outras vezes ela é objeto, quando são referidas à esfera da política ações como a conquista, a manutenção, a defesa, a ampliação, o robustecimento, a derrubada, a destruição do poder estatal, etc. (BOBBIO, 1998, p. 954)

No âmbito da ciência política, ninguém foi mais surpreendente e utilizou o conceito com maior amplitude do que Antonio Gramsci[13]. Não são poucas as passagens dos *Cadernos do cárcere* em que é demonstrado que, para ele, simplesmente "tudo é política". Em uma dessas passagens, ao se perguntar sobre o conceito de ciência, Gramsci compara-a com a "atividade política" e o "pensamento político", "na medida em que transforma os homens, torna-os diferentes do que eram antes [...]" (GRAMSCI, 2000b, p. 331). Contudo, em seu pensamento observamos que há uma distinção entre dois tipos de política, a "grande política" e a "pequena política", sendo que a primeira engloba "as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais" e a segunda, "as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política" (GRAMSCI, 2000b, p. 21). A partir dessa distinção, Carlos Nelson Coutinho (2003, p. 72) identifica a "pequena política [...] com a práxis manipulatória, passiva, que sofre o determinismo em vez de enfrentá-lo" e a "grande política" como "momento da afirmação da teleologia, da liberdade". Assim, a grande política tem relação "com alternativas efetivas, com questões de estrutura, que põem em jogo a conservação ou a transformação da ordem social, e não com pequenas questiúnculas 'parlamentares' e de 'corredor', de bastidores, que não transcendem a ordem existente [...]" (COUTINHO, 2002, p. 27), ou seja, a pequena política. Com efeito, para Gramsci (GRAMSCI, 2000b, p. 22) era mister "pôr questões de modo tal que cada elemento de pequena política deva necessariamente tornar-se questão de grande política, de reorganização radical do Estado".

13 Bobbio parece partir da noção de política de Gramsci para elaborar sua própria concepção de política. Aliás, muitas são as afinidades entre o pensamento de Gramsci e as posições de Bobbio.

Todavia, há uma outra abordagem de “política” feita por Gramsci nessa obra que consideramos importante, especialmente no que diz respeito à análise das políticas públicas. Ao tratar dos “elementos da política”, Gramsci refere-se ao primeiro deles como a relação entre “governantes” e “governados”. Perguntava-se sobre a necessidade da permanência dessa relação ou se deveriam ser criadas as condições para o seu desaparecimento. Era dada tamanha importância para essa questão que Gramsci (2000b, p. 324) chegava a considerar que “toda ciência e a arte políticas baseiam-se neste fato primordial irredutível [...]”.

Entretanto, se para haver política é necessário haver uma relação entre governados e governantes, Gramsci salienta que tal relação tem uma gênese histórica (GRAMSCI, 2000b, p. 325), isto é, não existe desde sempre e também nada permite afirmar que existirá para sempre. Ela se reporta a uma sociedade dividida em grupos sociais decorrente da “criação da divisão do trabalho” (GRAMSCI, 2000b, p. 325), que poderá vir a ser superada pelo “autogoverno”[14] na “sociedade regulada”, expressão utilizada por Gramsci para aludir à sociedade sem classes ou ao “comunismo” (COUTINHO, 2003, p. 74).

É interessante perceber que com essas questões o autor antecipava algumas daquelas que estão presentes no debate atual sobre políticas públicas, tal como a da democratização, a da participação popular e a da emancipação das classes subalternas.

Entretanto, ainda como elementos que devem ser estudados na relação entre governantes e governados, Gramsci fazia menção aos conteúdos da ação estatal, especialmente àqueles que denominava “serviços públicos intelectuais”, isto é, um conjunto de serviços, além da escola, que não podem “ser deixados à iniciativa privada”, mas que “devem ser assegurados pelo Estado [...]” (GRAMSCI, 2000a, p. 187). Ele incluía na lista teatros, bibliotecas, museus, pinacotecas, zoológicos, hortos florestais, etc., ou seja, uma “lista de instituições que devem ser consideradas de

14 “A afirmação de que o Estado se identifica com os indivíduos (com os indivíduos de um grupo social), como elemento de cultura ativa (isto é, como movimento para criar uma nova civilização, um novo tipo de homem e de cidadão), deve servir para determinar a vontade de construir, no invólucro da sociedade política, uma complexa e bem articulada sociedade civil, em que o indivíduo particular se governe por si sem que, por isso, este seu autogoverno entre em conflito com a sociedade política, tornando-se, ao contrário, sua normal continuação, seu complemento orgânico.” (GRAMSCI, 2000b, p. 279)

utilidade para a instrução e a cultura públicas e que são consideradas como tais numa série de Estados, instituições que não poderiam ser acessíveis ao grande público [...] sem uma intervenção do estatal" (GRAMSCI, 2000a, p. 187-188).

1.2. ESTADO E SOCIEDADE: CONCEPÇÕES ACERCA DA RELAÇÃO ENTRE GOVERNANTES E GOVERNADOS

Se o maior "problema" das ciências políticas é justamente o das relações entre o Estado e sociedade ou, como bem disse Poulantzas (2000, p. 9) a partir de Marx e do marxismo, da "relação entre o Estado, o poder e as classes sociais", é pertinente e aconselhável que a discussão sobre a ação estatal ou "pública" comece por colocar as respostas que foram e que são articuladas para dar conta de responder às questões elaboradas em torno dessas relações.

Não pretendemos realizar apenas uma digressão sobre o assunto, mas revisitar o entendimento de alguns teóricos do Estado, especialmente os liberais clássicos e alguns pontos de vista da tradição marxista, pois, como diz Carnoy (1990, p. 11), eles "continuam sendo fundamentais para a compreensão das teorias atuais que delas decorrem [...]", visando a subsidiar nossa análise e a crítica que elaboramos sobre o padrão de intervenção estatal sob o neoliberalismo, especialmente no setor do esporte. No contexto dessa abordagem, damos uma atenção especial ao pensamento de Antonio Gramsci e de Nicos Poulantzas, os quais elegemos como principais referências para as análises que vamos desenvolver.

1.2.1. Dos "antigos" aos "modernos": a unidade da sociedade civil e política

Seria desnecessário nos delongarmos com maiores explicações se partíssemos do conceito de "política" ancorado em seu significado clássico, pois nesse contexto somos remetidos diretamente ao que é "público". Originalmente, a palavra é um adjetivo derivado de *pólis* – *politikós* – e refere-se a tudo o que diz respeito à cidade. Para o filósofo grego Aristóteles (384-322 a.C), o "homem político" é o homem da cidade (*pólis*)

ou Estado , o “homem de bem”, o “cidadão”, aquele que participa ou pode participar da sociedade civil-política (*koinonia politiké*), isto é, da cidade. Portanto, Estado e sociedade civil, “lugar de homens livres e iguais” (ARISTÓTELES, 2001, p. 39), não se distinguem, havendo dissimilitudes em relação à sociedade doméstica (*oikos*) ou à família, caracterizada pela “arte de conseguir bens” (*economia*) e pelo trabalho do escravo (ARISTÓTELES, 2001, p. 16). O ponto de vista aristotélico de sociedade civil participa de uma concepção “orgânica”, vinculada a uma idéia de “natureza” que define os mais “inteligentes”, conferindo-lhes “autoridade e poder de chefe”, e àqueles que “não tem senão a força física para executar [a obrigatoriedade] de obedecer e servir” (ARISTÓTELES, 2001, p. 12).

Essa acepção, assimilada ao mundo feudal coadunada à “lei divina”, logrou legitimar o poder político das classes dominantes exercido por desígnio de Deus e, portanto, de forma inquestionável e irredutível. Com efeito, a “lei divina” definiu por um longo período as relações entre os indivíduos, “inclusive quem os governava e como eles deveriam ser governados” (CARNOY, 1990, p. 20). Foi somente após aproximadamente um milhar de anos que essa forma de sociedade declinou, sendo acompanhada de transformações políticas, sociais, culturais e econômicas cujo desfecho seria o que Eric Hobsbawm (1994) denominou de “dupla revolução”: a francesa e a industrial.

Esse contexto histórico é o terreno em que germina e se desenvolve a teoria do Estado liberal e, consubstancialmente, da sociedade burguesa. O cerne dessas teorias é o questionamento do “direito natural”, fundamentado naquelas leis “divinas”, e a apologia dos “direitos individuais”. Os princípios sobre os quais se assentam tais teorias deslocam o papel do Estado, que passa agora a ser legitimado em função dos interesses da maioria e do provimento do “bem comum”, celebrado por meio de um “contrato” (típico instrumento da vida privada) que lhe garante materialidade e afirma o consenso estabelecido entre os indivíduos para sua criação. Nesse sentido, o indivíduo é a “fonte de todo o poder, habilitado por uma convenção” cujos “governantes, por ele instituídos, têm que corresponder às conseqüências decorrentes [desta] convenção” (VIEIRA, 1997, p. 15).

Na tradição “jusnaturalista” ainda prevalece a equivalência entre o conceito de

Estado e *societas civilis* sendo, quando muito, uma esfera considerada quesito para a existência da outra. Por exemplo, para Thomas Hobbes a origem da sociedade ou do Estado em contraposição ao "estado de natureza[15]" se dá a partir de um "contrato" firmado entre os homens, o qual estabelece as regras de convívio entre eles e da autoridade política, esta última necessariamente "absoluta", exercida por um "soberano" por ocasião da transferência do direito de proteger a própria vida, a segurança e a paz para o Estado. A grande diferença entre o pensamento hobbesiano e o de John Locke (1979) manifesta-se no que se refere ao direito de propriedade e à forma de "contrato" que se estabelece para a criação do Estado. Em Hobbes, o direito à propriedade surge com o Estado, logo, sendo ele o criador, ele também poderia suprimi-lo; em Locke, ele já existia no "estado de natureza" e, por isso, era considerado um "direito natural" sobre o qual o Estado não deveria intervir, apenas garantir. Por outro lado, o "contrato social" de Locke é mais uma "concessão", na qual os "homens" (literalmente os homens proprietários, sendo excluídos mulheres e trabalhadores assalariados) elaboram um pacto para formar a sociedade civil (ou política), visando à garantia daqueles direitos que já estavam presentes quando no "estado de natureza". Comentando as diferenças entre os dois pensadores, Carnoy revela que:

> A sociedade política de Locke não define, na verdade, a forma de Estado, mas, antes, somente o seu princípio fundamental dos direitos individuais. E ele é absolutamente específico sobre em quem residem esses direitos. O que é importante para Locke é que os indivíduos entregam seu poder político "natural" a outrem – a um poder legislativo, a um grupo de homens ou a um único homem, que elaborará e fará cumprir leis que mantenham a propriedade de cada indivíduo e a sua segurança pessoal. Mas esse poder político nacional ainda reside nos indivíduos que compõem a sociedade civil – aqueles que delegam a outrem para que os governem. Quer esse "outrem" seja um monarca ou um corpo legislativo eleito, o poder lhes é dado somente enquanto eles cumprirem a sua função protetora, governando com justiça os membros individuais da sociedade civil. (CARNOY, 1990, p. 29)

Portanto, em Locke o verdadeiro poder político pertence à sociedade civil, à

15 "[...] na natureza do homem encontramos três causas principais da discórdia. Primeiro, a competição; segundo, a desconfiança; terceiro, a glória. A primeira leva os homens a atacar os outros tendo em vista o lucro; a segunda, a segurança; e a terceira, a reputação. Os primeiros usam a violência para se tornarem senhores das pessoas, mulheres, filhos e rebanhos dos outros homens; os segundos, para defendê-los; e os terceiros, por ninharias, como uma palavra, um sorriso, uma diferença de opinião, e qualquer outro sinal de desprezo, quer seja diretamente dirigido a suas pessoas, quer indiretamente a seus parentes, seus amigos, sua nação, sua profissão ou seu nome." (HOBBES, 1988, p. 75)

sociedade dos homens proprietários, que delegam poder ao Estado enquanto este protege suas propriedades e interesses.

Ainda nessa tradição contratualista, Jean-Jacques Rousseau merece ser citado por sua obra política, crítica de seus predecessores em diversos sentidos. Em seu "Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens" (ROUSSEAU, [198-?], p. 175), logo no início da segunda parte, escreve: "o primeiro que, cercando um terreno, lembrou-se de dizer: 'isso me pertence', e encontrou criaturas suficientemente simples para acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil". Essa passagem demonstra a diferença quanto à concepção de sociedade civil entre ele e outros contratualistas de seu tempo. Para Locke, a propriedade era o fundamento da sociedade/Estado justo e eqüitativo, e este era produto da racionalidade humana; para Rousseau, pelo contrário, a propriedade era o fundamento da corrupção e dos males que afligiam os homens. Rousseau inverte os valores referentes às concepções de "estado de natureza" e de sociedade civil presentes até então; na verdade, ele denuncia a confusão presente nos jusnaturalistas, que conferem ao "homem natural" características próprias do homem civilizado. O filósofo afirma a idéia de que a sociedade civil é corrompida e a natureza é o ideal humano:

> [...] enquanto se dedicaram às obras que podiam ser feitas individualmente, às artes que não necessitavam de numerosas mãos, viveram livres, sãos, bons e felizes, tanto quanto o podiam ser por natureza, e continuaram a desfrutar entre si de um comércio independente; mas, desde o instante em que um homem teve a precisão da ajuda de outrem, desde que percebeu ser conveniente para um só ter provisões para dois, a igualdade desapareceu, introduziu-se a propriedade, o trabalho tornou-se necessário e as vastas florestas se mudaram em campos risonhos que passaram a ser regados com o suor dos homens, e nos quais logo se viu a escravidão e se viu a miséria germinar e crescer com as colheitas. (ROUSSEAU, [198?], p. 183)

Em Rousseau, a origem da sociedade e das leis está ligada ao temor dos ricos por suas propriedades, à preservação da ordem e à opressão sobre os pobres, portanto, aos seus interesses particulares de se manterem como classe dominante e não a um propalado interesse de todos.

> Unamo-nos, disse-lhe o rico, para garantir os fracos da opressão, para conter os ambiciosos e assegurar a cada qual a posse do que lhe pertence; instituamos regras de justiça e de paz às quais todos sejam obrigados a

> conformar-se, que não excetuem ninguém e reparem de algum modo os caprichos da fortuna, submetendo igualmente o poderoso e o fraco a deveres mútuos. Em síntese, ao invés de voltarmos nossas forças contra nós mesmos, ajuntemo-las num poder supremo que nos governe segundo leis sábias, que proteja e defenda todos os membros da associação e rechace os inimigos comuns e nos mantenha em eterna concórdia. [...] Tal foi ou deveu ser a origem da sociedade e das leis que criaram novas peias para o fraco e novas forças para o rico, destruíram sem possibilidade de retorno a liberdade natural, fixaram para sempre a ordem da propriedade e da desigualdade, que, de uma astuciosa usurpação, fizeram o direito irrevogável, e, para o proveito de alguns ambiciosos, sujeitaram, daí por diante, todo o gênero humano ao trabalho, à servidão, à miséria. (ROUSSEAU, [198?], p. 189)

O Estado em sua época era para Rousseau uma espécie de arauto da desigualdade, tanto social quanto política e, mesmo que almejassem ser livres, por ignorância os homens foram levados a aceitar as regras da sociedade civil que eliminavam tal possibilidade. Todavia, n'*O contrato social,* obra escrita por Rousseau em 1762, é explicitada sua concepção de Estado na qual, através do estabelecimento de um "pacto social", dar-se-ia a resposta para as questões relacionadas à liberdade e à igualdade. O problema do qual parte o filósofo é o de "encontrar uma forma de associação que defenda e proteja de toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, não obedeça portanto senão a si mesmo, e permaneça tão livre como anteriormente" (ROUSSEAU, [198?], p. 30). A resposta para essa questão é dada pelo "contrato social". A cláusula fundamental desse contrato, à qual todas as outras estariam reduzidas, é "a alienação total de cada associado, com todos os seus direitos, em favor de toda a comunidade [...]" (ROUSSEAU, [198?], p. 30). A união resultante desse contrato, representada pela "vontade geral", constitui uma figura pública que "tomava outrora o nome de *cidade*, e toma hoje o de *república* ou *corpo político* [...]"(ROUSSEAU, [198?], p. 31, grifos do autor). Nessa situação, de "contrato social", o homem perde sua "liberdade natural", mas "ganha a liberdade civil e a propriedade de tudo o que possui" (ROUSSEAU, [198?], p. 34).

1.2.2. Ruptura e unidade dialética: as relações entre Estado e sociedade civil no pensamento liberal e no marxismo.

Os contornos da sociedade civil traçados pela tradição liberal clássica, que não

consente distinção à sociedade política, serão profundamente redefinidos pela filosofia alemã do século XIX. Bobbio (2000, p. 34) salienta que "jamais será suficientemente sublinhado que devemos o uso de 'sociedade civil' distinta da esfera das relações políticas a escritores alemães (em particular a Hegel e a Marx) [...]". Giovanni Semeraro (2001, p. 113-114), por sua vez, acrescenta que "Hegel [...] foi o primeiro a elaborar profunda e originalmente a concepção da moderna sociedade civil como esfera nova e conflitiva dos cidadãos; diferente tanto do âmbito privado da família quanto das instituições públicas do Estado".

Para Hegel, com as mudanças ocorridas na Europa moderna a família deixa de incorporar a economia, que é remetida para o âmbito da sociedade civil; esta, como esfera de interesses privados e quase sempre antagônicos, é dividida em três momentos: além da economia, entendida como "sistema de satisfação de carências" por meio do trabalho (base material da sociedade civil), agregaria ainda uma série de atividades civis como a proteção da propriedade pelo direito (universalmente reconhecido), a segurança da pessoa, do interesse "particular", e a preservação da ordem pela polícia e corporações (HEGEL, 2000, p. 23).

O Estado – "a realidade efetiva da Idéia ética", da "vontade substancial" e da "liberdade concreta" (HEGEL, 1998, p. 25) – seria a esfera da "jurisdição" e do exercício do poder (HEGEL, 2000), configurado não só como o lugar onde os interesses particulares da sociedade civil seriam garantidos, mas também dos "interesses públicos e universais" (BRANDÃO, 2000).

Embora utilizando uma linguagem bastante singular[16], que lhe é muito própria, intencionalmente de difícil compreensão, a filosofia hegeliana é considerada por alguns de seus intérpretes como passível de ser condensada muito brevemente (FREDERICO, 1995, p. 56). Marx, na crítica que desenvolve a Hegel e à sua posição de que "o monarca é, no Estado, o momento da *vontade individual* [...]", descreve quase que integralmente um parágrafo da *Filosofia do Direito*, que parece sintetizar todo o

16 Observe-se, por exemplo, como Hegel, ao referir-se às "determinações do pensamento", aborda uma delas – o "conceito" –, em sua obra *Introdução à história da filosofia:* "o pensamento nada é de vazio, de abstrato, mas é determinante e, claro está, a si mesmo se determina; ou o pensamento é essencialmente concreto. A este pensamento concreto chamamos conceito. O pensamento deve ser um conceito ainda que se afigure como abstrato, deve em si ser concreto; ou logo que o pensamento é filosófico, é em si concreto." (HEGEL, 2005, p 73).

pensamento exposto na obra:

> O desenvolvimento imanente de uma ciência, a derivação [dedução] de todo seu conteúdo a partir de um simples conceito [...], mostra a caracterização de que um e o mesmo conceito, que aqui é o da *vontade*, que em um começo – e aqui se trata de um começo – é e se comporta de um modo abstrato, condensa-se logo em suas determinações, e além disso somente por si mesmo o conceito adquire, assim, um conteúdo concreto. E assim, o momento fundamental da personalidade, que começa sendo no direito imediato uma personalidade abstrata, que se desenvolve através de suas diversas formas partindo da subjetividade, torna-se aqui, no direito absoluto, no Estado, na perfeita objetividade concreta da vontade, na *personalidade do Estado*, na *certeza* de si mesma, neste algo último que supera todas as particularidades no simples si mesmo, no equilíbrio entre as razões em prol e contra, em torno das quais constantemente oscila, rompendo este equilíbrio e dando começo a toda atuação e realidade com as palavras: assim eu quero, assim eu disponho. (MARX, 1987a, p. 339, tradução nossa, grifos do autor)

É assim que, a partir do conceito de “vontade”, personificado no de “monarca”, Hegel chega ao Estado:

> [...] a *Filosofia do Direito* nos apresenta um universal, um conceito geral, inicialmente abstrato, que segue o seu curso lógico, desenvolvendo-se, espatifando-se em suas particularidades para, assim, realizar-se parcialmente em seus diversos membros (família, sociedade civil) e, finalmente, reintegrar-se no Estado na pessoa do monarca, um indivíduo racional que contém, ao mesmo tempo, todas as particularidades reveladas e a consciência delas, sendo, portanto, a autoconsciência da realidade social, a superação/conservação de todos os interesses particulares numa unidade racional e consciente. A *Filosofia do Direito* é, assim, a realização do silogismo no qual o movimento ternário completa-se harmoniosamente: parte de um universal que cede lugar a um particular para atingir o singular. Afirmação, negação, negação da negação. (FREDERICO, 1995, p. 57)

A crítica elaborada por Marx a Hegel parte do caráter “mistificador” impregnado nas relações entre Estado e sociedade civil na *Filosofia do Direito*, onde “astuciosamente procura passar a idéia de que as duas esferas, em essência, estão integradas” (FREDERICO, 1995, p. 58). Com Marx, a diferenciação entre a sociedade civil e o Estado é reafirmada, chegando ao antagonismo em seus primeiros escritos. Nesse sentido, a sociedade civil incorpora de forma autônoma apenas a esfera das relações privadas e econômicas (estrutura econômica), agora emancipada da regulamentação estatal, permitindo ao indivíduo “perseguir livremente os seus fins privados de costas para a comunidade e o interesse universal” (FREDERICO, 1995, p.

62); a esfera jurídica e a estrutura estatal são remetidas a uma outra instância (superestrutura), responsável por garantir a permanência daquelas relações privadas. Para ele, o Estado não emerge da "idéia ética" nem de uma "vontade substancial", mas das relações de produção. A separação que Hegel faz da pessoa concreta, por um lado, como um "todo de carências" e provida de "interesses particulares" e, por outro, de "interesses universais", é inconcebível para Marx, pois a consciência humana é, para ele, determinada pelas condições materiais de existência, isto é, pelo modo como as mercadorias são produzidas e distribuídas. Em sua maturidade, Marx dirá:

> Nas minhas pesquisas cheguei à conclusão de que as relações jurídicas – assim como as formas de Estado – não podem ser compreendidas por si mesmas, nem pela dita evolução geral do espírito humano, inserindo-se pelo contrário nas condições materiais de existência de que Hegel, à semelhança dos ingleses e franceses do século XVIII, compreende o conjunto pela designação de "sociedade civil"; Por seu lado, a anatomia da sociedade civil deve ser procurada na economia política. [...] Na produção social da sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; é o seu ser social que, inversamente, determina a sua consciência. (MARX, 1983, p. 24)

A ruptura com a perspectiva hegeliana e com a teoria clássica pode ser evidenciada, pois, diferentemente de um Estado entendido como a realização mais alta da idéia, ou seja, da "razão" (HEGEL, 2005), expressão de uma "vontade universal", e de um Estado como promotor do "bem comum", para Marx ele é moldado pela sociedade – pelas relações de produção – e expressa politicamente os interesses das classes dominantes em um determinado modo de produção. Carnoy salienta que Marx rejeita a visão de Estado como "curador da sociedade", e acrescenta:

> Uma vez que ele chegou a sua formulação da sociedade capitalista como uma sociedade de classes, dominada pela burguesia, seguiu-se necessariamente a sua visão de que o Estado é a expressão política desta dominação. Na verdade, o Estado é um instrumento essencial da dominação de classes na sociedade capitalista. (CARNOY, 1990, p. 67)

Outro elemento importante da teoria do Estado de Marx apontado por Carnoy é o

de que, além de expressar os interesses da classe dominante, ele também assume o papel de proteger e defender esses interesses por meio dos aparelhos jurídico-repressivos.

Friedrich Engels, em sua obra *A origem da família, da propriedade privada e do Estado,* contrapondo-se também a Hegel, reafirma essa concepção de Marx sobre o Estado:

> O Estado [...] não é [...] um poder imposto de fora à sociedade; tão-pouco é ”a realidade da idéia moral”, ”a imagem e a realidade da razão”, como Hegel afirma. É, isso sim, um produto da sociedade em determinada etapa do desenvolvimento; é a admissão de que esta sociedade se envolveu numa contradição insolúvel consigo mesma, se cindiu em contrários inconciliáveis que ela é impotente para banir. Mas para que estes contrários, classes com interesses econômicos em conflito, não se devorem e à sociedade numa luta infrutífera, tornou-se necessário um poder, que aparentemente está acima da sociedade, que abafe o conflito e o mantenha dentro dos limites da ”ordem”; e este poder, nascido da sociedade, mas que se coloca acima dela, e que cada vez mais se aliena dela, é o Estado. (ENGELS apud LENINE, 1988, p. 226)

Lenine critica alguns intérpretes de Marx justamente por deturparem essa concepção de Estado. Também contra Hegel e a partir de Engels, diz que o “Estado é o produto e a manifestação do caráter inconciliável das contradições de classe” e, mais do que isso, “prova que as contradições de classe são inconciliáveis” (LENINE, 1998, p. 226). Mais adiante, contrapondo-se às idéias pequeno-burguesas, que tiveram a pretensão de corrigir Marx com a idéia de um Estado “conciliador de classes”, Lenine reafirma que, para Marx, “o Estado é um órgão de dominação de classe, um órgão de *opressão* de uma classe por outra, é a criação da ‘ordem’ que legaliza e consolida esta opressão moderando o conflito de classes” (LENINE, 1998, p. 226, grifo do autor).

Para entender as concepções de Estado que surgiram depois de Marx no âmbito do que logrou denominar-se “marxismo” – concepções essas não raramente contraditórias umas com as outras –, vale a pena mencionar que a origem disso talvez possa ser encontrada nos escritos do próprio autor alemão. Em *A ideologia alemã* (MARX; ENGELS, 1984), de 1845-1846, por exemplo, Marx confere ao Estado uma certa autonomia em relação à sociedade civil a partir da contradição que se estabelece entre o interesse particular e o interesse comunitário. Outra situação em que Marx se refere à autonomia do Estado é por ocasião da análise do Estado bonapartista

desenvolvida em "O Dezoito Brumário" (1852):

> [...] a burguesia reconhece que seu próprio interesse lhe ordena subtrair-se aos perigos do *self-government* [autogoverno]; que, a fim de restaurar a calma no país, é preciso antes de tudo restabelecer a calma no seu parlamento burguês; que a fim de preservar intacto o seu poder social, seu poder político deve ser destroçado; que o burguês particular só pode continuar a explorar as outras classes e a desfrutar pacatamente a propriedade, a família, a religião e a ordem sob a condição de que sua classe seja condenada, juntamente com as outras, à mesma nulidade política; que a fim de salvar sua bolsa, deve abrir mão da coroa, e que a espada que a deve salvaguardar é fatalmente também uma espada de Dâmocles suspensa sobre sua cabeça. (MARX, 1978, p. 63)

Esses estudos foram realizados por Marx após sua "ruptura"[17] com aquele que até então era considerado o filósofo alemão mais expoente – Hegel –, na *Crítica do direito do Estado de Hegel* (MARX; ENGELS, 1987a), de 1843, quando já "desmistificara" a esfera política.[18] Essa perspectiva, presente nestes e em outros textos de Marx, é menos contemplada pela produção acadêmica do que aquela em que o Estado burguês "normal" é compreendido como instrumento das classes dominantes. Contudo, é inspiradora, no âmbito do marxismo, de uma concepção de Estado que "tem suas ações determinadas pelas condições da luta de classe e pela *estrutura* de uma sociedade de classes" (CARNOY, 1990. p. 77, grifo do autor).

Alguns teóricos marxistas e também alguns não-marxistas, como é o caso de Norberto Bobbio, consideram que Marx deixou mais um conjunto de indicativos do que uma teoria consistente sobre o Estado. Longe de querer polemizar com estes autores, vamos apresentar, de forma breve, duas teorias elaboradas no interior da cultura socialista, respectivamente por Antonio Gramsci e Nicos Poulantzas. Suas obras desenvolvem a concepção de Marx sobre o Estado e apresentam enfoques "alternativos" às relações entre "estrutura" e "superestrutura", economia e política ou, ainda, entre Estado e sociedade civil, àqueles mais conhecidos e substancialmente criticados por serem considerados como constituídos de um viés "economicista" e/ou

17 Essa "ruptura" nesse momento ainda é parcial, pois, como lembra Celso Frederico (1995, p. 52), "como Marx, contrariamente a Hegel, desconhecia ainda a economia política, estava desarmado para a refutação profunda das análises de seu adversário. Talvez por isso, curiosamente, acabou aceitando boa parte delas [...]."

18 Michael Löwy (2002, p. 80) salienta que Marx rompe com o "esquema hegeliano, ao mostrar que a universalidade do Estado é abstrata e alienada" e que na sociedade civil prevalece "o individualismo atomístico centrado na propriedade privada [...]".

"determinista" extraído justamente daquilo que se pretendia que fosse consolidado como "núcleo duro e inexpugnável do marxismo – o materialismo histórico e dialético[19]".

Antonio Gramsci é tido como um dos grandes intérpretes e continuadores da obra de Marx, Engels e Lenine. Ele contemplou o marxismo com uma significativa contribuição no tocante à ação política (CARNOY, 1990, p. 89). Ao romper com a perspectiva "economicista" e "positivista"[20] que predominava no âmbito do marxismo desde a Revolução de 1917, foi acusado por alguns de seus detratores de "politicista", de querer subjugar a economia à política, argumento também utilizado por aqueles que o queriam ver longe do marxismo, invertendo a "prioridade ontológica" da estrutura em relação à superestrutura estipulada pelos fundadores da "filosofia da práxis"[21]. Tal como Coutinho (2003, p. 75), não concordamos com tais julgamentos sobre Gramsci, pois, ao submeter a "'ciência política' a uma crítica ontológica, isso significa que ele não apenas a historiciza, mas, em conseqüência, também a relaciona com a totalidade social". Além disso, continua o autor, "a adoção desse 'ponto de vista da totalidade' significa também que ele não subestima a questão – decisiva para o marxismo – das relações entre política e economia, ou, em outras palavras, entre superestrutura e estrutura (COUTINHO, 2003, p. 75)".

O resgate do "político" efetivado por Gramsci decorre da análise que desenvolve sobre a situação política pela qual está passando a Itália no período que compreende as duas últimas grandes guerras mundiais. De acordo com alguns dados de sua biografia, Gramsci está nesse período integrado e vive intensamente as lutas entre a direita e a esquerda italianas, e acompanhando o malogro do movimento revolucionário e a ascensão do fascismo com o apoio de grandes parcelas dos trabalhadores.[22] É nesse ambiente, em que "a política se afirmava pelos métodos da força e pela manipulação das massas" e "o capitalismo, afetado por crises aparentemente mortais, encontrava saídas para se recompor" (SEMERARO, 2001, p. 17), que Gramsci formula os principais conceitos de sua teoria política, como os de "hegemonia" e "sociedade

19 Sobre o assunto, ver Guimarães (1998).
20 Também denominada "marxismo vulgar".
21 "Fundadores da filosofia da práxis" era uma das formas pelas quais Gramsci se referia a Marx, Engels e Lenine.
22 Ver especialmente o capítulo VI, que trata da "Gênese e vitória do fascismo", da obra de MAESTRI e CANDREVA (2001).

civil".[23]

Gramsci apresenta-nos uma explicação diferente (e não contraditória, como querem pensar alguns) à esboçada por Marx, Engels e Lenine quanto à aceitação, pelas massas, das condições de vida impostas pelo modo de produção capitalista. Se para estes o fenômeno é explicado pela "falsa consciência" derivada das relações sociais de produção capitalistas[24], para Gramsci ela decorre do predomínio dos valores e normas da classe dominante, da "hegemonia" que essa classe conquista na sociedade ou, nas palavras do próprio,

> do consenso "espontâneo" dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce "historicamente" do prestígio (e, portanto, da confiança) obtido pelo grupo dominante por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção. (GRAMSCI, 2000a, p. 21)

O Estado exerce um papel importante para que essa aceitação seja efetivada. Segundo Gramsci, ele se configura como um "aparato ideológico" que confere legitimidade a essa hegemonia, sendo também parte dessa. "O Estado é o complexo das atividades práticas e teóricas com o qual a classe dominante não somente justifica e mantém a dominação como procura conquistar o consentimento ativo daqueles sobre os quais governa." (GRAMSCI, 2000b, p. 331) Vemos aqui, provavelmente muito mais do que muitos gostariam, o débito de Gramsci para com o marxismo-leninismo: o Estado é um instrumento de dominação de classe, portanto, de "opressão, tal como expressou Lenine a partir de Marx e Engels em seu *Estado e revolução*". Mais evidente fica essa "indissociação" quando Gramsci apresenta "um de seus principais paradigmas metodológicos da 'ciência política' [...]" (COUTINHO, 2003, p. 77), no parágrafo 17 do caderno 13, onde faz a "análise das situações de força", ou seja, das relações entre estrutura e superestrutura. Ele inicia prestando tributo a duas máximas marxistas: a primeira, que nenhuma sociedade se coloca problemas para os quais não estejam dadas as condições de solucioná-los; e a segunda, que nenhuma sociedade desaparece sem ter desenvolvido totalmente suas forças produtivas (GRAMSCI, 2000b,

23 Sobre o assunto, consultar Dias (2000) e também Semeraro (2001)

24 em A ideologia alemã, Marx afirma que "as idéias da classe dominante são, em todas as épocas, as idéias dominantes, ou seja, a classe que é o poder *material* dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, o seu poder *espiritua*l dominante" (MARX; ENGELS, 1984, p. 56, grifos do autor)

p. 36). Mais adiante, Gramsci apresenta os diversos “momentos” ou “graus” dessas relações. Em um primeiro momento, aduz “uma relação de forças sociais estreitamente ligada à estrutura, objetiva, independente da vontade dos homens [...]” (GRAMSCI, 2000b, p. 40). Aqui os grupamentos sociais dependem do grau de desenvolvimento das forças produtivas, sendo que cada um ocupa um lugar determinado na produção. Segue-se a esse momento aquele da “relação das forças políticas, ou seja, a avaliação do grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização alcançado pelos vários grupos sociais” (GRAMSCI, 2000b, p. 40-41). Este, por sua vez, pode ser hierarquizado de acordo com os “diversos momentos da consciência coletiva, tal como se manifestaram na história até agora” (GRAMSCI, 2000b, p. 41).

> O primeiro e mais elementar é o econômico-corporativo: um comerciante sente que deve ser solidário com outro comerciante, um fabricante com outro fabricante, etc., mas o comerciante não se sente ainda solidário como o fabricante; isto é, sente-se a unidade homogênea do grupo profissional e o dever de organizá-la, mas não ainda a unidade do grupo social mais amplo. Um segundo momento é aquele em que se atinge a consciência da solidariedade de interesses entre todos os membros do grupo social, mas ainda no campo meramente econômico. Já se põe neste momento a questão do Estado, mas apenas no terreno da obtenção de uma igualdade político-jurídica com os grupos dominantes, já que se reivindica o direito de participar da legislação e da administração e mesmo de modificá-las, de reformá-las, mas nos quadros fundamentais existentes. Um terceiro momento é aquele em que se adquire a consciência de que os próprios interesses corporativos, em seu desenvolvimento atual e futuro, superam o círculo corporativo, de grupo meramente econômico, e podem e devem tornar-se os interesses de outros grupos subordinados. Esta é a fase mais estritamente política, que assinala a passagem nítida da estrutura para a esfera das superestruturas complexas; é a fase em que as ideologias geradas anteriormente se transformam em ”partido”, entram em confrontação e lutam até que uma delas, ou pelo menos uma única combinação delas, tenda a prevalecer, a se impor, a se irradiar por toda a área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral, pondo todas as questões em torno das quais ferve a luta não no plano corporativo, mas num plano ”universal”, criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados. (GRAMSCI, 2000b, p. 41)

Gramsci complementa sua exposição sobre esse segundo momento reafirmando que “o Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo [...]”(GRAMSCI, 2000b, p. 41); porém, esse desenvolvimento tem um caráter “universal”, isto é, não ocorre somente com as classes dominantes, mas também é acompanhado pelo

desenvolvimento das classes subordinadas. Assim, embora prevaleça o interesse das classes dominantes, “a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis [...] entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados [...]” (GRAMSCI, 2000b, p. 42).

A contribuição de maior relevância ao pensamento marxista efetuada por Gramsci talvez seja sua forma de conceber a sociedade civil. Ela não é considerada, como em Marx, um elemento da estrutura econômica, mas sim, ao lado do Estado, como um elemento superestrutural:

> [...] pode-se fixar dois grandes ”planos” superestruturais: o que se pode chamar ”sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos chamados comumente de ”privados”) e o da ”sociedade política” ou Estado, que correspondem à função de ”hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de ”domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”. (GRAMSCI, 2000a, p. 20-21)

Em Gramsci, o Estado compartilha a “função de hegemonia” com a sociedade civil, lançada agora ao plano superestrutural[25]. Referindo-se ao pensamento de Croce, Gramsci credita-lhe o resgate da importância dos fatos culturais para o desenvolvimento da história, para o papel dos intelectuais na sociedade civil e no Estado, enfim, “para o momento da hegemonia e do consenso como forma necessária do bloco histórico concreto” (GRAMSCI, 2000a, p. 306), contrapondo-se assim ao “economicismo” e revalorizando “a frente da luta cultural, [construindo] a doutrina da hegemonia como complemento da teoria do Estado-força [...]” (GRAMSCI, 2000a, p. 306). Obviamente, trata-se de dois tipos diferentes de hegemonia, uma referida à sociedade política e outra referida à sociedade civil. Além disso, a distinção entre um e outro plano pode ser evidenciada na própria constituição do Estado pelo monopólio das instituições coercitivas, ressalte-se, das “instituições” e não da coerção propriamente dita que se pode fazer presente nos outros “aparelhos do Estado”.

25 Na obra de Gramsci há outras posições sobre essa questão. Em determinados momentos, o autor delega ao Estado apenas a função de coerção e à sociedade civil a de hegemonia, em uma clara distinção entre os dois planos superestruturais. Em outros, sociedade civil e Estado se confundem. Nós acreditamos que se trata de análises que se referem a contextos diferenciados: por exemplo, a absorção do Estado pela sociedade civil é referência para a “sociedade regulada” (comunista). Cf. Gramsci (2000a, p. 230).

> [...] a hegemonia não é um pólo de consentimento em contraste com outro pólo de coerção, mas é a síntese de consentimento e repressão. A hegemonia não mais está limitada à sociedade civil, porém está também presente no Estado como ”hegemonia política em contraste com a hegemonia civil”. Portanto, ela está em todo lugar, mas sob formas diferentes; o Estado torna-se um aparelho de hegemonia, abrangendo a sociedade civil, e apenas distingue-se dela pelos aparelhos coercitivos, que pertencem apenas ao Estado. (CARNOY, 1990, p. 99)

O mérito dessa concepção para a análise das sociedades capitalistas avançadas, de acordo com Carnoy, é que nela se confere “autonomia” das instituições privadas face às do Estado. Para o autor, há um detalhe importante a ser considerado na distinção entre um e outro tipo de hegemonia. Ao cumprir com a função de hegemonia, o Estado seria menos sutil do que no caso daquela exercida pelos aparelhos privados e, portanto, estes seriam “mais eficazes na mistificação da dominação de classe” e na reprodução social (CARNOY, 1990, p. 100).

Sobre o pensamento de Gramsci, no intuito de atender ao nosso propósito, é importante fazer referência ao que o autor denominou “revolução passiva” em diversos parágrafos espalhados pelos volumes dos *Cadernos...,* isto é, mudanças percebidas no Estado, na esfera política e na ideologia sem, contudo, repercutirem na esfera econômica. Para Carnoy (1990, p. 103), com quem concordamos, tal expressão em Gramsci indica “a constante reorganização do Estado e sua relação com as classes dominadas para preservar a hegemonia da classe dominante e excluir as massas de exercerem influência sobre as instituições econômicas e políticas”. Ela foi desenvolvida para explicar como, apesar das crises econômicas políticas, a burguesia consegue sobreviver como classe dominante. Tal estratégia da burguesia inclui a aceitação de determinadas demandas das classes dominadas sempre restritas à esfera “econômico-corporativa” como forma de impedir o estabelecimento de sua hegemonia (SASSOON, 1982, apud CARNOY, 1990, p. 104). Por isso, para Gramsci é a crise de hegemonia que pode fazer com que a sociedade seja transformada, e por isso ele depositava no crescimento cultural e organizativo das massas – no fortalecimento da hegemonia das classes dominadas – a possibilidade e a crença no porvir de uma sociedade sem classes.

Finalizando esta exposição, apresentamos, ainda, a concepção de Estado de Nicos Poulantzas, especialmente aquela elaborada em sua última obra, *O Estado, o*

poder, o socialismo (POULANTZAS, 2000), na qual ele mesmo confessa que faz um "ajuste de contas" com suas posições anteriores (POULANTZAS, 1974; 1977).

O interesse de Poulantzas são as relações que se estabelecem entre o Estado e as classes sociais. Inicialmente influenciado pelo estruturalismo althusseriano, de uma concepção de Estado reprodutor das relações de classe, aliás, como "integrante" e articulado por essas, contrapondo-se à concepção hegeliana de uma "Idéia universal" e que recorre a Marx para afirmar a especificidade de cada Estado determinado pelo tipo de modo de produção (asiático, feudal, capitalista), Poulantzas evolui para uma concepção em que "o Estado apresenta uma ossatura material própria que não pode de maneira alguma ser reduzida à simples dominação política" (POULANTZAS, 2000, p. 12). Em sua obra escrita em 1973 – *As classes sociais no capitalismo de hoje* –, Poulantzas (1974) admite que a relação entre as classes sociais e o Estado se dão num patamar diferente e dependem do estágio de desenvolvimento capitalista. Nesse sentido, o autor afirma que a fração de classe hegemônica, pertencente à aliança de classe que constitui o bloco no poder, pode variar dependendo "das voltas e das etapas concretas da luta de classes" (POULANTZAS, 2000, p. 99).

Em sua nova versão, mais ampliada e que concebe um Estado moldado pela luta de classe, portanto não mais como uma instituição controlada exclusivamente pelas classes dominantes – embora o poder dessas ainda seja uma de suas marcas constitutiva –, o autor mantém a crítica que faz à separação entre o Estado e a sociedade civil, que impediriam a análise da autonomia específica que existiria entre o político e o econômico (POULANTZAS, 1977, p. 122 et seq.). Poulantzas volta a afirmar que:

> o político-Estado (válido igualmente para a ideologia), embora sob formas diferentes, sempre esteve constitutivamente presente nas relações de produção, e assim em sua reprodução, inclusive no estágio pré-monopolista do capitalismo, contradizendo uma série de ilusões relativas ao Estado liberal, que supostamente não interfere na economia a não ser para criar e manter a "infra-estrutura material" da produção. (POULANTZAS, 2000, p. 16)

Poulantzas trabalha a "separação" entre o político e o econômico rompendo com a analogia da sociedade constituída por uma "base" e um Estado, "exterior à economia", que ora interfere na base e ora age apenas na sua periferia. Pelo contrário, o Estado é

constituído pelo econômico: “o lugar do Estado em relação à economia nada mais é que a modalidade de uma presença constitutiva do Estado no seio das relações de produção e de sua reprodução” (POULANTZAS, 2000, p. 16). Nesse sentido, na totalidade social, a especificidade da economia e do político é estabelecida pelo “modo de produção”, ou seja, pela “unidade de conjunto de determinações econômicas, políticas e ideológicas, que delimita as fronteiras desses espaços, delineia seus campos, define seus respectivos elementos: é primeiramente seu relacionamento e articulação que os forma” (POULANTZAS, 2000, p. 16).

No modo de produção capitalista, as relações entre o econômico e o político diferenciam-se dos modos de produção precedentes. Naquele, os trabalhadores são destituídos tanto dos objetos quanto dos meios de produção e contam como única propriedade a sua força de trabalho e como forma de sobrevivência a venda desta ao capital, sob a “proteção” jurídica de um contrato de trabalho. É a partir desta regulamentação (da exploração no âmbito das relações de produção) que o trabalhador vê transformada sua força de trabalho em mercadoria e o excedente desse em mais-valia. De acordo com Poulantzas, é essa “estrutura” que confere uma separação relativa às relações entre o Estado e a economia, pois, é ela que define “seus novos espaços e campos relativos” no capitalismo (POULANTZAS, 2000, p. 17). A configuração dessas relações de produção são traduzidas em relações de força (luta de classes), “sob a forma de *poderes* de classe organicamente articulados às relações políticas e ideológicas que os consagram e legitimam” (POULANTZAS, 2000, p. 25, grifo do autor). A partir da presença, desde o princípio, “das relações político-ideológicas” (Estado) na constituição das “relações de produção” (economia), Poulantzas salienta o “papel essencial” que elas desempenham “na sua reprodução”, concluindo que “o processo de produção e de exploração é ao mesmo tempo processo de reprodução das relações de dominação/subordinação política e ideológica” (POULANTZAS, 2000, p. 25).

Assim, para Poulantzas o Estado tem um papel muito mais importante nas relações de produção do que aquele que o limita “ao exercício da repressão física organizada [...]; ele tem um papel específico na organização das relações ideológicas e da ideologia dominante” (POULANTZAS, 2000, p. 26). Porém, ao comentar a diferença

entre os conceitos de aparelhos repressivos e ideológicos, bastante nítida em alguns autores[26], observa que tal distinção, sendo restritiva, só pode ser realizada a título meramente descritivo e indicativo. Embora o autor reconheça que tal concepção tem o mérito de ampliar os limites do Estado (Gramsci), este permanece ainda como um plano essencialmente negativo, que só funciona por violência e por propagação ideológica (Althusser). Poulantzas, por outro lado, ressalta o papel positivo do Estado, observando que não podemos julgar, no momento atual, sua ação apenas como "repressão" e "doutrinação" sem se cair, na sua relação com as massas, em uma concepção "policial" e "idealista".

> Acreditar que o Estado só age assim é completamente errado: a relação das massas com o poder e o Estado, no que se chama especialmente de *consenso*, *possui sempre um substrato material*. Entre outros motivos, porque o Estado, trabalhando para a hegemonia de classe, age no campo do equilíbrio instável do compromisso entre as classes dominantes e dominadas. Assim, o Estado encarrega-se ininterruptamente de uma série de medidas positivas para as massas populares, mesmo quando estas medidas refletem concessões impostas pela luta de classes dominadas. Eis aí um dado essencial, sem o qual não se pode perceber a materialidade da relação entre Estado e massas populares, se fosse considerado o binômio repressão-ideologia. (POULANTZAS, 2000, p. 29, grifos do autor)

Embora o poder do Estado seja considerado por Poulantzas como decisivo na luta de classe, ele faz questão de salientar, contrapondo-se mais uma vez a algumas correntes e análises do marxismo (especialmente de Foucault), que o poder não se restringe, no marxismo, ao Estado. No âmbito das relações de produção, poderes de classe já estão instalados a partir da definição privada de posse de produtos e de propriedade dos meios de produção. "Estes poderes situam-se na rede de relações entre exploradores e explorados, nas oposições entre práticas de classes diferentes; em suma, na luta de classes [...]." (POULANTZAS, 2000, p. 33) Portanto, com as relações de poder não sendo redutíveis ao Estado (e tampouco aos seus aparelhos) e já estando presentes na luta de classes, é correto afirmar que as relações de produção possuem "primazia" sobre o Estado na definição do poder. Isso permite que Poulantzas exprima de outra maneira essa proposição: "[...] na complexa relação luta de classes/aparelhos, são as lutas de classes que detêm o papel primordial e fundamental,

26 Aqui Poulantzas se refere a Gramsci e Althusser.

lutas (econômicas, políticas, ideológicas) cujo campo [...] não é outro senão o das relações de poder" (POULANTZAS, 2000, p. 36). Isso não quer dizer, e o próprio autor faz questão de frisar, que o Estado não tenha maior relevância no que diz respeito à materialidade do poder. Pelo contrário, "o Estado tem um papel constitutivo na existência e reprodução dos poderes de classe, e em especial na luta de classes, o que explica sua presença nas relações de produção" (POULANTZAS, 2000, p. 36). É o próprio Poulantzas que resume suas proposições sobre o assunto:

> [...] todo poder (e não somente o poder de classe) só existe materializado nos aparelhos (e não somente nos aparelhos do Estado). Esses aparelhos não são simples apêndices do poder, porém detêm um papel constitutivo, pois o próprio Estado está presente organicamente na geração dos poderes de classe. Entretanto, na relação poder/aparelhos, é a luta (das classes) que detém o papel fundamental, luta cujo campo é o das relações de poder, de exploração econômica e de domínio/subordinação político-ideológica. As lutas sempre detêm primazia sobre os aparelhos-instituições, e constantemente os ultrapassam. (POULANTZAS, 2000, p. 43)

Enfim, para Poulantzas o Estado tanto delineia quanto é delineado pelas relações de produção intrínsecas ao modo de produção capitalista. Sua crítica é dirigida especialmente às concepções que reduzem o Estado à dominação política de uma classe e às concepções "economicistas", pois a sua materialidade institucional deve ser buscada nas relações sociais de produção e na respectiva divisão social do trabalho, ou seja, na luta de classes. Nesse sentido, Poulantzas também responde às críticas à sua posição elaboradas pela concepção derivacionista (J. Hisrch), que falha ao tentar explicar a materialidade institucional do Estado deduzindo "as instituições próprias do Estado capitalista das 'categorias econômicas' da acumulação do capital" (POULANTZAS, 2000, p. 50).

Essa materialidade institucional do Estado, que se estabelece a partir de sua separação "relativa" com o plano econômico no capitalismo, é referência também para a resposta que o autor elabora para entender por que a burguesia escolheu esse tipo de Estado – "representativo, moderno, nacional-popular de classe" (POULANTZAS, 2000, p. 48) – para exercer sua dominação política. De forma sumária, podemos dizer que nesse tipo de Estado a burguesia encontrou maiores facilidades para afastar o trabalhador da luta pela socialização dos meios de produção, deslocando o conflito da

esfera econômica para a esfera política e, desse modo, estabelecendo as melhores condições para “acumular e controlar o capital” (CARNOY, 1990, p. 146-147)

Para explicar de forma mais detalhada essa “separação”, Poulantzas parte de alguns exemplos extraídos das categorias “divisão do trabalho manual e intelectual”, “individualização”, “lei (direito)” e “nação”.

No modo de produção capitalista, a divisão social do trabalho implica uma separação entre o trabalho intelectual (a ciência, o saber, a tecnologia) e o trabalho manual que, quando remetida às relações políticas e ideológicas, “explica” as relações sociais de produção. Ao abordar as relações entre o saber e o poder, Poulantzas faz questão de salientar que não se trata tanto da elaboração de um saber “ideologizado” ou de seu uso político-ideológico pelo poder, mas sim da “legitimação ideológica do poder instituído na modalidade da técnica científica, ou seja, a legitimação de um poder como decorrente de uma prática científica racional” (POULANTZAS, 2000, p. 53). Assim, o trabalho intelectual tem uma relação direta com o poder de classe, pois, dissociado do trabalho (manual) executado pelo trabalhador, passa a ser um elemento que “cientificamente” legitima as relações de produção. Entretanto, de acordo com Poulantzas, é no Estado e nos seus “aparelhos” que essas relações “orgânicas” entre o trabalho intelectual e a dominação política, entre o saber e o poder, podem ser mais bem evidenciadas.

> Esses aparelhos, em sua forma capitalista (exército, justiça, administração, polícia etc.), para não citar os aparelhos ideológicos, implicam exatamente a efetivação e o domínio de um saber e de um discurso (diretamente investido na ideologia dominante ou constituídos a partir de formações ideológicas dominantes) em que as massas populares estão excluídas. Aparelhos baseados em sua ossatura numa exclusão específica e permanente das massas populares situadas ao lado do trabalho manual, que aí são subjugadas indiretamente pelo Estado. É a monopolização permanente do saber por parte do Estado-sábio-locutor, por parte de seus aparelhos e de seus agentes, que determina igualmente as funções de organização e de direção do Estado, funções centralizadas em sua separação específica das massas: imagem do trabalho intelectual (saber-poder) materializada em aparelhos, em face do trabalho manual tendencialmente polarizado em massas populares separadas e excluídas dessas funções organizacionais. (POULANTZAS, 2000, p. 54)

Porém, as relações entre o saber e o poder não podem ser restritas apenas à questão da legitimação ideológica. O Estado apropria-se da ciência para melhor

articular o seu discurso, não em uma perspectiva propriamente instrumentalista de utilização a favor da dominação, mas no sentido de melhor qualificar sua ação e os "mecanismos de poder", chegando mesmo a incorporar em sua "ossatura" e nos seus "aparelhos" (universidades, academias, etc.) os próprios intelectuais cientistas, transformando, assim, a ciência em "ciência de Estado" (POULANTZAS, 2000, p. 55). Isso decorre da necessidade de o Estado ajustar constantemente seu discurso (suas estratégias e táticas) face à luta de classes, logicamente apoiado na ideologia dominante, mas também subsidiado pelo desenvolvimento da ciência e da tecnologia "açambarcada pelo Estado (os conhecimentos econômicos, políticos, históricos)" (POULANTZAS, 2000, p. 56). O distanciamento das massas populares do processo de elaboração desse "discurso" do Estado nos revela as particularidades das articulações entre o saber e o poder nas relações políticas de dominação/subordinação no modo de produção capitalista.

O outro exemplo apresentado por Poulantzas, revelador da materialidade institucional do Estado, é o da "individualização", ou seja, o processo que leva à constituição jurídico-política do "indivíduo" – "sujeito de liberdades" – no Estado moderno (capitalista). O fundamento da "individualização", tal como o da separação entre o trabalho intelectual e o manual, deve ser buscado nas relações sociais de produção e na divisão social do trabalho, intrínsecas ao modo de produção capitalista ou, em outras palavras, na separação do trabalhador de seus meios de produção. O Estado não apenas reproduz no seu interior essa "individualização"; ele é "fator constitutivo da organização da divisão social do trabalho, produzindo permanentemente fracionamento-individualização social" por intermédio da institucionalização do sujeito-indivíduo econômico "em indivíduos-pessoas-sujeitos jurídicos e políticos" (POULANTZAS, 2000, p. 63). Assim, a "individualização" está entranhada "nas práticas materiais do Estado", não apenas para "mascarar e ocultar as relações de classe [...], mas também [...] [para] contribuir ativamente com as divisões e isolamento [...] das massas populares" (POULANTZAS, 2000, p. 63). Assim, percebemos o "duplo movimento" do Estado ao exercer seu poder: por um lado, institui a "individualização" apartando o trabalhador de sua classe no âmbito das relações sociais de produção; por outro lado, incorpora e representa sua unidade no âmbito do próprio Estado.

Dessa proposição decorre a visão de Poulantzas frente à questão do público e do privado. Para o autor, o "individual-privado" é um espaço construído pelo Estado moderno, espaço esse em que supostamente se manifesta a liberdade do "indivíduo", é o "alvo" do poder do Estado. Mesmo a família, exemplo provocativo dado pelo autor, é moldada pelo Estado: o pai como trabalhador, a criança como estudante e, sobretudo, a "mãe" (POULANTZAS, 2000, p. 70). Portanto, o espaço "individual-privado" não é entendido pelo autor como um "limite" ao poder do Estado, mas sim como um "canal" para que esse poder possa ser exercido. Não que ele não tenha limites, porém os limites não decorrem de nenhuma característica inerente ao "individual-privado", mas sim do resultado "das lutas populares e das relações de força entre as classes, pois o Estado também é a condensação material e específica de uma relação de força, que é uma relação de classe" (POULANTZAS, 2000, p. 71).

O terceiro exemplo dado por Poulantzas refere-se ao Direito ou ao "papel da lei", escolhido por "apresentar com precisão a questão da repressão no exercício do poder." O autor "resgata" os vínculos entre a lei e a violência física – a lei organiza a violência –, que a partir do período moderno passa a ser um monopólio do Estado (violência legítima), fato que permite a indução de novas "formas de domínio" efetivadas por seus aparelhos. Tendo como referência esses vínculos, desenvolve uma crítica àqueles que subestimam o papel determinante da repressão sobre o corpo, "mesmo que não transpareça no exercício cotidiano do poder" (POULANTZAS, 2000, p. 78), colocando no seu lugar a "repressão simbólica", o que supostamente permitiria o surgimento de um "consenso" – um consentimento ou submissão dos dominados – em face do poder, o que representa uma escamoteação do papel da violência. Também não se trata de colocar a violência ao lado do "consentimento", a ser mobilizada quando os mecanismos desses falharem.[27] A interpretação aqui é em uma outra perspectiva. Para o autor, o monopólio da violência física pelo Estado é o que garante a manutenção das instituições responsáveis por elaborarem o consenso na sociedade, ela "está inscrita na trama dos dispositivos disciplinares e ideológicos, e molda a materialidade do corpo social sobre o qual age o domínio, mesmo quando essa violência não se exerce

27 Aqui está explícita a crítica feita pelo autor à separação entre aparelhos ideológicos e repressivos elaborada por Gramsci e Althusser, que foi referência a muitas análises do papel desses aparelhos na sociedade.

diretamente" (POULANTZAS, 2000, p. 79). Em outras palavras, o que o autor propõe é "apreender a organização material do poder como relação de classe em que a violência física organizada é a condição de existência e garantia da reprodução" (POULANTZAS, 2000, p. 79). Ela é pressuposto para a emergência e manutenção de um conjunto de aparelhos disciplinares e ideológico-culturais cuja finalidade é a edificação e preservação do consenso. Essa perspectiva é contraditória a toda uma tradição teórica, de diferentes matizes, que credita ao surgimento do Estado o abandono da violência física como instrumento de controle social.

Assim, para Poulantzas, a lei (o Direito) tem um duplo caráter: por um lado, de "negatividade", como organizadora da violência, fator fundamental para o exercício do poder; por outro, de "positividade", como sustentáculo dos mecanismos de construção do consenso. Nesse sentido, a lei feita para "todos" na verdade oculta as diferenças de classes e de poder de cada uma delas nas relações sociais. Além disso, a lei é uma "barreira de exclusão" para as classes dominadas; ela define o lugar ocupado por essas na "rede político-social" (POULANTZAS, 2000, p. 82). Contudo, ela também estabelece os compromissos de classe, isto é, uma série de demandas impostas às classes dominantes pelas classes dominadas, nelas inscritas:

> [...] organiza e sanciona direitos reais das classes dominadas (claro que investidos na ideologia dominante e que estão longe de corresponder em sua aplicação à sua forma jurídica) e comporta os compromissos impostos pelas lutas populares às classes dominantes. (POULANTZAS, 2000, p. 82)

Poulantzas salienta, porém, que a ação do Estado não é restrita à lei. Há momentos em que esta é desrespeitada por "razão de Estado". De acordo com o autor, todo Estado é organizado para funcionar a favor e contra a lei. Não raro, a ilegalidade está incorporada na própria legalidade, pois "ilegalidade e legalidade fazem parte de uma única e mesma estrutura institucional" (POULANTZAS, 2000, p. 83); o Estado sempre pode transpor a lei porque é a ele que cabe criá-la ou modificá-la.

A lei também institui formalmente (abstratamente) um "quadro de coesão" que tem no âmbito do Estado seu espaço de efetivação. Assim, os trabalhadores, que no âmbito das relações sociais de produção são separados de seus meios de produção e fragmentados (individualização) pela divisão social do trabalho, são, por "lei",

transformados em “sujeito-pessoas jurídico-políticas ao representarem a unidade como povo-nação” (POULANTZAS, 2000, p. 85). A lei, portanto, não oculta as diferenças de classes, pelo contrário, ela as expõe ao regulamentá-las, ao estabelecer o “código” no qual essas diferenças são inscritas, controlando, dessa forma, o risco de desagregação social.

> Todos os sujeitos são iguais e livres perante a lei: o que já quer dizer, no discurso da lei (e, não escondido nele), que são realmente diferentes (como sujeito-indivíduos), mas na medida em que essa diferença pode se inscrever num quadro de homogeneidade. A lei capitalista não oculta apenas, como se diz freqüentemente, as diferenças reais sob um formalismo universal; ela contribui para instaurar e sancionar a *diferença* (individual e de classe) em sua própria estrutura (...). (POULANTZAS, 2000, p. 85)

Poulantzas faz referência a particularidades da lei e do sistema jurídico-político no Estado capitalista no que diz respeito à “materialização da ideologia dominante” (POULANTZAS, 2000, p. 85). O autor salienta que a lei confere legitimidade ao Estado capitalista, sendo o “consenso” deslocado da esfera do sagrado (Estado feudal) para a esfera do jurídico-legal, concebida como instância impessoal, abstrata, formal e genérica com a função de “cimentar a unidade de uma formação social (sob a égide da classe dominante)” (POULANTZAS, 2000, p. 86), fragmentada no âmbito das relações de produção. Para tanto, a lei moderna encarna a “Razão” realizando “a relação capitalista do poder e do saber [...]: nenhum saber nem verdade nos indivíduos-sujeitos fora da lei” (POULANTZAS, 2000, p. 87). Eis a singularidade da lei no capitalismo, essa lei-verdade que ao mesmo tempo une para fragmentar, iguala para manter a diferença, coletiviza para individualizar, “cega” e “universal”, esse “fetiche” jurídico-político, tendo seu fundamento estacado nas relações sociais de produção e na divisão social do trabalho inerente à sociedade produtora da mercadoria.

Todavia, para Poulantzas, o Direito no Estado capitalista é resultado das lutas políticas travadas entre as classes. Comentando as posições de Poulantzas, Carnoy lembra que o Direito no capitalismo deslocou a luta de classes da esfera econômica para a esfera política, estipulando as regras das disputas, afastando o trabalhador da luta pelos meios de produção para aproximá-lo da luta política. Se inicialmente a lei foi concebida para regular as disputas pelo poder entre as frações da burguesia, a luta

travada pelos movimentos sociais por participação fez com que esta fosse incorporada ao sistema jurídico burguês (CARNOY, 1990, p. 153-154).

Enfim, podemos depreender das proposições elaboradas por Poulantzas uma singular abordagem sobre o papel do Direito, das leis e da organização do sistema jurídico-político na dialética das relações de poder presentes no modo de produção capitalista. Por um lado, o papel de regulação ou definição das regras válidas para o exercício e o acesso ao poder político, especificamente em relação ao "bloco de poder" – conjunto de classes que integram o poder por determinado período –, é o de mediar suas relações no âmbito do Estado, impedindo, assim, que alterações nas relações de força repercutam no Estado "sem aí provocar reviravoltas" (POULANTZAS, 2000, p. 89). A lei no capitalismo atua como "amortizador" ou como "canalizador", evitando que crises políticas transformem-se em crises do Estado. Daí a necessidade do Estado em manter uma certa autonomia em relação a uma ou outra fração do "bloco de poder", "para que possa organizar sua unidade sob a hegemonia de uma classe ou de uma fração" (POULANTZAS, 2000, p. 90) Por outro lado, essa regulação do poder também se dá em relação às classes subordinadas:

> Em face da luta da classe operária no plano político, esse direito organiza o quadro de um equilíbrio permanente de compromisso imposto às classes dominantes pelas classes dominadas. Esse direito regula também as formas de exercício da repressão física: esse sistema jurídico, essas liberdades "formais"e "abstratas" são também, cumpre destacar, conquistas das massas populares. É nesse sentido, e apenas nesse sentido, que a lei moderna coloca limites do exercício do poder e da intervenção dos aparelhos do Estado. (POULANTZAS, 2000, p. 90)

O último exemplo discutido por Poulantzas em relação à materialidade institucional do Estado diz respeito ao conceito de nação, tema polêmico, especialmente nos dias atuais, em que o desaparecimento do Estado-nação tem sido fortemente profetizado[28] e que conceitos tais como o de "territorialidade" e "desterritorialidade" trazidos pelo "pós-modernismo" vulgarizam-se em diversos círculos acadêmicos. Entretanto, Poulantzas, já em 1978, ano de publicação de sua última obra, brindava-nos com argumentos suficientemente coerentes para demonstrar os limites dessas perspectivas.

28 Ver, por exemplo, Van Creveld (2004).

Embora Poulantzas concorde que há uma “dissociação relativa” entre nação e Estado – um Estado pode englobar mais de uma nação ou, por outro lado, uma nação pode existir sem um Estado –, ele salienta a tendência das nações modernas de criarem seus próprios Estados, fato que expressa uma especificidade do conceito de nação no capitalismo. Porém, recusa as explicações elaboradas em torno da “esfera da circulação do capital e às trocas mercantis”, dominantes no marxismo, isto é, que a fundação do Estado moderno decorreu da necessidade de unificar os mercados para eliminar os “entraves” internos e, assim, permitir a livre circulação das mercadorias e do capital, pois essa “tese” deixa sem resposta um conjunto de questões relacionadas ao fato de tal unificação ter-se dado justamente em nível da nação.

O contraponto que Poulantzas elabora parte da análise de dois elementos constituintes do conceito de nação: território e tradição cultural. O autor questiona o caráter “essencial”, “imutável” e “transistórico” desses elementos comumente aceitos, afirmando que, no capitalismo, são as transformações das matrizes de espaço e de tempo a eles subjacentes que balizam o conceito de nação (POULANTZAS, 2000, p. 95). Essas transformações não se reduzem também às “mentalidades” ou “visões de mundo”; elas “relacionam-se à materialidade da divisão social do trabalho, da ossatura do Estado, das práticas e técnicas de poder econômico, político e ideológico capitalistas [...]” (POULANTZAS, 2000, p. 97). Presentes na “ossatura material do Estado”, essas matrizes delimitam “o exercício de seu poder” ao mesmo tempo que são organizadas por ele (POULANTZAS, 2000, p. 98). Assim, para Poulantzas:

> A nação moderna surge [...] como um produto do Estado: os elementos constitutivos da nação (a unidade econômica, o território, a tradição) modificam-se pela ação direta do Estado na organização material do espaço e do tempo. A nação moderna tende a coincidir com o Estado no sentido em que o Estado incorpora a nação, e a nação se corporifica nos aparelhos de Estado: tornam-se o sustentáculo de seu poder na sociedade, designando-lhe os seus contornos. O Estado capitalista funciona como nação. (POULANTZAS, 2000, p. 98)

Poulantzas demonstra que o território, como um dos elementos da nação moderna, é o lugar onde o trabalhador é destituído de seus meios de produção em decorrência da singular divisão social do trabalho no capitalismo. A matriz espacial desse território, tal como a organização do trabalho (taylorismo) na grande indústria,

configura “um espaço serial, fracionado, descontínuo, parcelário, celular e irreversível” (POULANTZAS, 2000, p. 102-103). Contudo, trata-se de um espaço que se expande, que alarga suas fronteiras incorporando novos segmentos, redefinindo continuamente o “interior” e o “exterior”, “no qual se inscrevem os movimentos do capital e sua reprodução ampliada, a generalização das trocas e os fluxos monetários” (POULANTZAS, 2000, p. 103).

De acordo com o autor, a matriz espacial que define o território da nação moderna é essencialmente política, “no sentido em que o Estado tende a monopolizar os procedimentos de organização do espaço” (POULANTZAZ, 2000, p. 104), sendo que tais procedimentos ou aparelhos – Exército, escola, prisões, burocracia, Direito – lhe conferem materialidade, ou seja, são esses os instrumentos necessários para que o poder seja exercido frente aos “indivíduos” componentes do Estado-nação moderno. É exatamente nesse novo território que os trabalhadores, desterritorializados do solo com a passagem do feudalismo para o capitalismo, são enquadrados como “povo-nação do Estado capitalista [...], ponto de convergência de um espaço cujas fronteiras são os contornos pertinentes das tomadas de poder materiais e de seus sustentáculos” (POULANTZAS, 2000, p. 103).

Entretanto, é nesse mesmo movimento, no qual se definem as fronteiras do território, que o Estado efetiva a unificação desse espaço serial, fragmentado e descontínuo que separa o trabalhador dos meios de trabalho, que define seu espaço na divisão social do trabalho e seu lado nas relações sociais de produção:

> O Estado nacional realiza a unidade dos indivíduos do povo-nação no mesmo movimento pelo qual forja sua individualização. Ele institui a homogeneização político-pública (o Estado-nação) de dissociações ”privadas” no mesmo movimento pelo qual contribui para sua instauração, e a lei torna-se a expressão da vontade e da soberania nacionais. Esse Estado não acontece para unificar um mercado ”interno” prévio, mas instaura um mercado nacional unificado ao estabelecer as fronteiras disso que se torna um dentro em relação a um fora. (POULANTZAS, 2000, p. 105)

É também nesse mesmo movimento de estabelecimento de fronteiras nacionais e de unificação do interior que o Estado “se volta para o exterior dessas fronteiras” por meio da “extensão de mercados, do capital, dos territórios.” Essa ampliação de limites só é possível “pela delimitação do interior que continua tendencialmente em condições

de estender-se ao infinito" (POULANTZAS, 2000, p. 105-106)

O outro elemento constituinte do conceito de nação analisado por Poulantzas é a tradição cultural. A mesma questão é recolocada, isto é, as relações com as transformações ocorridas na matriz temporal, as relações de produção e a divisão social do trabalho. O autor coteja as características dessa matriz nas sociedades pré-capitalistas e capitalistas. Observa que as mudanças operadas na matriz temporal se dão no sentido de um tempo "contínuo, homogêneo, reversível e singular" – tempo agrícola, político, clerical, militar – cuja medida não é "universalizável" pela impossibilidade de ser "mensurável", orientado para a reprodução simples (sociedades pré-capitalistas), para um tempo "segmentado, serial, dividido em momentos iguais, cumulativo e irreversível", orientado para a produção de mercadorias, reprodução ampliada e acumulação do capital (sociedades capitalistas) (POULANTZAS, 2000, p. 109-110). Um tempo que pode ser mensurado e controlado "pelos relógios, cronômetros dos contramestres, pelos relógios de ponto e calendários precisos", um tempo segmentado e que, por isso mesmo, também coloca o problema de sua "unificação" e "universalização" (POULANTZAS, 2000, p. 110), ou seja, de um tempo que seja capaz de "relacionar as temporalidades múltiplas como uma medida homogênea e única, que não reduz as temporalidades singulares (tempo operário e tempo burguês, tempo do econômico, do social, do político), salvo se codifica seus intervalos" (POULANTZAS, 2000, p. 110). Assim, no modo de produção capitalista, pela primeira vez temporalidades singulares são caracterizadas como temporalidades diferentes a partir da variação de ritmos e extensões "de um tempo serial, segmentado, irreversível e cumulativo". Um tempo, portanto, no qual o presente representa a transição do antes para o depois, conferindo à historicidade moderna um caráter progressivo, evolutivo, cumulativo e irreversível, isto é, um entendimento como "encadeamento de acontecimentos voltados para um futuro sempre renovado " (POULANTZAS, 2000, p. 110)[29]. Poulantzas creditará ao Estado a função de dar conta

29 Antes de continuar e chegar às implicações do Estado-nação nesse contexto, Poulantzas faz questão de salientar que, se por um lado essa matriz temporal é responsável por diversas representações ideológicas de história, por outro lado ela permitiu "a construção de um conceito científico da história", ou seja, de um novo "campo epistemológico fundado numa materialidade histórico-social determinada, que é aqui a matriz temporal implicada nas relações de produção capitalistas [...]" (POULANTZAS, 2000, p. 111).

da unificação do tempo. É ele que tem o domínio e o controle do tempo ao estabelecer suas normas e medidas, ou seja, “o quadro referencial das variações das temporalidades singulares [...]” (POULANTZAS, 2000, p. 112).

Enfim, os elementos constitutivos do moderno conceito de nação analisados por Poulantzas – território e tradição cultural –, ao mesmo tempo em que separam os “indivíduos”, conferindo-lhes espaços próprios nas relações de produção e na divisão social do trabalho no capitalismo, reunificam-nos ao nível do político – do Estado –, constituindo-os como “povo-nação” na medida em que esse representa sua orientação histórica e designa-lhe os objetivos (POULANTZAS, 2000, p. 113).

Finalizando sua exposição sobre o assunto, Poulantzas propõe uma análise em que apresenta seu pensamento sobre as relações entre a nação e a luta de classes. Ao reafirmar que as matrizes espacial e temporal da nação moderna são resultantes de um processo histórico, um “produto da luta de classes”, recusa a posição que as vê como criação de uma pretensa “classe-sujeito da história”; pelo contrário, trata-se da “resultante de uma *relação* de forças entre as classes sociais ‘modernas’, na qual estão igualmente *em jogo* diversas classes” (POULANTZAS, 2000, p. 115-116, grifo do autor). Salienta, ainda, que essas matrizes não podem ser concebidas como “tipos ideais”, pois são articuladas às condições concretas das “particularidades históricas” da luta de classes em cada nação ou Estado. No máximo podemos dizer que apresentam “alguma coisa em comum” porque pertencem a um mesmo “terreno”, ou seja, a um “modo de produção cujas modificações são igualmente momentos de sua reprodução ampliada” (POULANTZAS, 2000, p. 116).

A partir dessa proposição, Poulantzas parte para a análise da relação da nação e a especificidade das classes sociais no modo de produção capitalista. No que se refere à burguesia e suas frações (nacional, internacional), essas relações são estabelecidas a partir de uma “perspectiva do Estado”, não um Estado qualquer, mas um Estado que a constitui como classe dominante. Assim, é um Estado que tem uma materialidade própria, uma natureza de classe:

> É precisamente um Estado nacional que é um Estado burguês, não simplesmente, nem somente, porque a burguesia usa-o a fim de instrumentalizar a nação a seu proveito, mas porque a nação moderna, o Estado nacional, a burguesia têm o mesmo solo de constituição que determina

suas relações. (POULANTZAS, 2000, p. 117)

Não se trata, portanto, de considerar a nação como se estivesse submetida aos "acasos" dos interesses da burguesia, ela não é um instrumento de que essa classe possa se desfazer e recuperar de acordo com suas conveniências. A nação pertence à institucionalidade material desse Estado cuja natureza é "de classe", que institui a burguesia como classe dominante, cuja reprodução depende nem sempre do atendimento dos interesses exclusivos dessa classe social.

No que se refere à classe operária e sua relação com a nação moderna, Poulantzas inicia sua análise apontando a forma que o marxismo tradicionalmente trata a questão, não lhe dando a devida importância ou, por influência da "Terceira Internacional", tratando-a a partir do ponto de vista que concebe o Estado como instrumento ideológico e de opressão sob o controle da burguesia. Mais uma vez afirma que não se trata de querer escamotear o caráter de classe do Estado-nação, mas de observar que essa posição não retrata mais do que "um dos aspectos, muito parcial, do problema" (POULANTZAS, 2000, p. 118).

De acordo com Poulantzas, da mesma forma que ocorreu com a burguesia, o Estado-nação constituiu o proletariado, o trabalhador despossuído dos meios de produção como o lado dominado das relações sociais ou, como escreve, como a "variante operária desta nação", integrada a ela "como resultante da relação de força entre a classe operária e a burguesia" (POULANTZAS, 2000, p. 118). Portanto, o Estado não é um instrumento de uma classe social, nem sujeito da história e muito menos uma "essência"; ele é a resultante das lutas travadas entre a burguesia e o operariado, ou "a condensação de uma relação de força que é uma relação de classe" (POULANTZAS, 2000, p. 119). Dessa forma, a classe operária imprime suas marcas na "ossatura institucional do Estado", pois ele é o meio objetivo sobre o qual efetiva sua luta, elabora sua resistência e escreve sua história.

Ainda nos interessa reter de Poulantzas, para fim de efetivação de nossos propósitos com este trabalho, sua abordagem sobre o Estado em termos de "dominação política" e de "luta política", tema que desenvolve na segunda parte de sua obra. O autor divide o tema em dois subtemas: o primeiro, o Estado e as classes dominantes; e o segundo, o Estado e as lutas populares.

Poulantzas considera que uma teoria do Estado, mais do que considerar as relações entre a materialidade institucional dele com as relações capitalistas de produção e a decorrente divisão social do trabalho, deve explicar as transformações de seu objeto: aquelas que definem sua periodização (concorrencial, monopolista), que refletem mudanças nas relações sociais de produção e na divisão social do trabalho e, conseqüentemente, na dominação política, mas que não atingem seu "núcleo", permanecendo o modo de produção capitalista; e aquelas que definem suas "formas diferenciais" em determinados períodos limitadas às mesmas relações de produção (POULANTZAS, 2000, p. 125-126). Objetivamente, a questão ou "urgência teórica" que Poulantzas apresenta é a seguinte: "[como] compreender a inscrição da luta de classes, muito particularmente da luta e da dominação política, na ossatura institucional do Estado [...] de maneira tal que ela consiga explicar as formas diferenciais e as transformações históricas deste Estado [?]" (POULANTZAS, 2000, p. 128). Sua resposta é elaborada analisando a função do Estado frente às classes dominantes e às classes dominadas, contrapondo-se tanto à concepção do Estado como um instrumento da classe dominante quanto àquela que confere autonomia absoluta ao Estado, que atua conforme a vontade da sociedade civil em função do bem de todos; é a concepção institucional-funcionalista.

No que diz respeito às classes dominantes, especialmente à burguesia, Poulantzas afirma que o principal papel do Estado é o de sua organização e de sua representação, ou seja, ele "organiza o interesse político a longo prazo do *bloco no poder*, composto de várias frações de classe burguesas [...]" (POULANTZAS, 2000, p. 128-129, grifo do autor). Entretanto, trata-se de uma organização que tem no Estado a sua perspectiva, isto é, "da unidade conflitual da aliança de poder e do equilíbrio instável dos compromissos entre seus componentes, o que se faz sob a hegemonia e direção, nesse bloco, de uma de suas classes ou frações, a classe ou fração hegemônica" (POULANTZAS, 2000, p. 129).

Poulantzas confere essa capacidade do Estado para organizar e unificar os interesses das classes dominantes ao fato de manter, em relação às frações que constituem o "bloco no poder", uma "autonomia relativa" frente a seus interesses particulares. "Autonomia constitutiva do Estado capitalista: remete à materialidade

desse Estado em sua separação relativa das relações de produção, e à especificidade das classes e da luta de classes sob o capitalismo que essa separação implica" (POULANTZAS, 2000, p. 129).

Para entendermos como o Estado cumpre sua função política de favorecer as classes dominantes, Poulantzas propõe que ele não seja considerado como "uma entidade intrínseca, mas [...] como uma relação, mais precisamente como uma condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado" (POULANTZAS, 2000, p. 130). Daí suas restrições àquelas concepções de Estado-instrumento e Estado-sujeito, que não conseguem captar as contradições presentes nas próprias relações de classes que se estabelecem internamente ao Estado. Para Poulantzas, "o estabelecimento da política do Estado deve ser considerado como resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado" (POULANTZAS, 2000, p. 134). E, mais adiante, diz que "as contradições de classe constituem o Estado, presentes na sua ossatura material, e armam assim sua organização: a política do Estado é o efeito de seu funcionamento no seio do Estado" (POULANTZAS, 2000, p. 135). As contradições referentes ao "bloco no poder" são tratadas pelo autor como contradições internas aos aparelhos do Estado, sendo que cada um deles pode ser considerado uma "sede do poder", exercido por um componente da aliança que constitui esse bloco, não raro representando interesses particulares e em contradição a outras frações também integrantes desse mesmo conjunto. O autor salienta que, por mais paradoxal que possa parecer, "é o jogo dessas contradições na materialidade do Estado que torna possível [...] a função de organização do Estado" (POULANTZAS, 2000, p. 136). É a partir dessas contradições, presentes na materialidade da ação do Estado, que é possível entender-se como ele promove

> o interesse político geral e, a longo prazo, do bloco no poder (sua função de organização no equilíbrio instável dos compromissos) sob a hegemonia de tal ou qual fração do capital monopolista, o funcionamento concreto de sua autonomia relativa e também dos limites desta diante do capital monopolista, em suma, a política atual do Estado é a resultante dessas contradições interestatais entre setores e aparelhos de Estado e no seio de cada um deles. (POULANTZAS, 2000, p. 136)

Portanto, trata-se, para Poulantzas, exatamente de

> 1. Um mecanismo de seletividade estrutural da informação dada por parte de um aparelho, e de medidas tomadas, pelos outros. Seletividade implicada pela materialidade e história própria de cada aparelho (exército, aparelho escolar, magistratura, etc.) e pela representação específica em seu seio de tal ou qual interesse particular, em suma, por seu lugar na configuração da relação de forças;
> 2. Um trabalho contraditório de decisões, mas também de ”não-decisões” por parte de setores e segmentos de Estado. [...];
> 3. Uma determinação presente na ossatura organizacional de tal ou qual aparelho ou setor do Estado segundo sua materialidade própria e tais ou quais interesses que eles representam, prioridades, mas também contraprioridades. [...];
> 4. Uma filtragem escalonada por cada ramo e aparelho, no processo de tomada de decisões, de medidas propostas pelos outros ou de execução efetiva, em suas diversas modalidades, de medidas tomadas pelos outros;
> 5. Um conjunto de medidas pontuais, conflituais e compensatórias em face dos problemas do momento. (POULANTZAS, 2000, p. 136-137)

Poulantzas trata essas contradições como um caos aparente, que demonstra a ilusão de um capitalismo organizado e os limites da própria capacidade organizativa do Estado. Esses limites são impostos pelas contradições presentes tanto no nível da reprodução e acumulação do capital quanto no nível da estrutura material do Estado, que simultaneamente “fazem dele o lugar de organização do bloco no poder e lhe permitem uma autonomia relativa em relação a tal ou qual de suas frações” (POULANTZAS, 2000, p. 137).

Ainda sobre essa questão da autonomia, o autor ressalta que ela também se manifesta na diversidade de medidas contraditórias levadas a efeito pelos componentes do bloco no poder, podendo significar estratégias específicas da presença deles no Estado, inclusive em contraposição a outras frações. Enfim, “essa autonomia do Estado em relação a tal ou qual fração do bloco no poder existe, pois, concretamente como autonomia relativa de tal ou qual setor, aparelho ou rede do Estado em relação aos outros” (POULANTZAS, 2000, p. 138). Isso não significa que absolutamente não existam políticas que sejam implementadas de forma coerente, porém essas contradições permeiam as relações presentes nos aparelhos, na burocracia e entre os funcionários do Estado. “Muito mais que com um corpo de funcionários e de pessoal de estado unitário e cimentado em torno de uma vontade política unívoca, lida-se com feudos, clãs, diferentes facções, em suma com uma multidão de micropolíticas

diversificadas" (POULANTZAS, 2000, p. 138). Assim, as constantes mudanças observadas nas políticas governamentais não se devem a uma incapacidade de administrar, mas são "a expressão necessária da estrutura do Estado" (POULANTZAS, 2000, p. 138).

Finalmente, ainda sobre as relações do Estado com as classes dominantes, Poulantzas demonstra a capacidade destas, em caso de tomada dos aparelhos do Estado pela "esquerda", de "deslocar" os núcleos de poder de forma que sua hegemonia e seus interesses relativos ao Estado não sejam ameaçados. O Estado não é uma estrutura monolítica, piramidal, sobre a qual basta ocupar o cume para controlar o poder político. Além disso, os conflitos que se estabelecem não ocorrem apenas pelo controle do Estado, mas também entre seus aparelhos e no interior de cada um deles que, da mesma forma que o Estado, possuem estruturas maleáveis e, por isso, também permitem o deslocamento de seus núcleos de poder.

Algumas dessas contradições não dizem respeito apenas às relações do Estado com as classes dominantes, mas também às suas relações com as classes e lutas populares. Podemos dizer que o Estado operacionaliza sua função de reproduzir a hegemonia[30] das classes dominantes, estabelecendo um compromisso provisório entre o bloco no poder e determinadas classes dominadas por um lado e atuando para organizar/unificar o bloco no poder e desorganizar/dividir sucessivamente as classes dominadas, "polarizando-as para o bloco no poder e ao curto-circuitar suas organizações políticas específicas" (POULANTZAS, 2000, p. 143). Aqui podemos perceber novamente a importância dessa característica do Estado moderno, que confere autonomia relativa a uma ou outra fração do bloco no poder. Tal autonomia é necessária para compor ou manter a hegemonia desse bloco em relação às classes dominadas, muitas vezes sendo imposta a estas para que tal função possa ser exercida pelo Estado. Nesse sentido, "o Estado concentra não apenas a relação de forças entre as frações do bloco no poder, mas também a relação de forças entre estas e as classes dominadas" (POULANTZAS, 2000, p. 143). Essa posição de Poulantzas difere daquelas

[30] Carnoy (1990, p. 160) observa que Poulantzas, nesta sua última obra, "faz com relação ao Estado o que Gramsci fez em relação à sociedade civil: Poulantzas toma o conceito gramsciano da hegemonia da classe dominante em toda a sua complexidade e penetração e o articula para o Estado. O Estado torna-se, ele mesmo, uma arena de luta."

defendidas por Lenine e Gramsci, que situam fora do Estado as contradições decorrentes da luta de classes (CARNOY, 1990, p. 160), “consistindo simplesmente em pressões sobre o Estado” (POULANTZAS, 2000, p. 143).

Embora possam ultrapassar em muito o Estado, as lutas populares são primeiramente políticas e por isso estão inscritas nas tramas de sua estrutura e de seus aparelhos. Contudo, essa presença é marcada por uma especificidade – menos de afrontamento e mais de reprodução de uma relação de dominação-subordinação decorrente da organização hierárquico-burocrática (a sua correspondente na divisão social do trabalho) do Estado e de seus vínculos com as relações de produção. Assim, para que tenhamos uma clara visão da configuração do conjunto dos aparelhos do Estado, não basta considerarmos apenas as relações de força interna presentes no bloco no poder, mas também e principalmente as relações de força entre esses e as classes dominadas, bem como o papel que devem desempenhar para garantir sua hegemonia, ou seja, dividir e desorganizar as classes populares. Exemplo disso é a cooptação efetivada pelo Estado de parcelas dessas classes populares – pequenos proprietários de terras, pequena burguesia –, impedindo sua aliança com o proletariado. Logicamente que isso não é feito a troco de nada: o Estado deve garantir o atendimento de algumas de suas demandas.

A presença das classes populares não altera em nada essa função do Estado, não apenas porque, ao perceberem uma mudança na correlação de forças tendendo a favorecê-las, a classe dominante transfere o núcleo do poder de um para outro aparelho, mas também por causa do arcabouço material do Estado:

> Esse arcabouço consiste em mecanismos internos de reprodução da relação dominação-subordinação: ela assegura a presença de classes dominadas em seu seio, embora exatamente como classes dominadas. Mesmo no caso de uma mudança da relação de forças e da modificação do poder de Estado em favor das classes populares, o Estado tende, a curto ou longo prazo, a restabelecer sob nova forma, algumas vezes, a relação de forças em favor da burguesia. (POULANTZAS, 2000, p. 145-146)

Questionando a ilusão de algumas perspectivas, Poulantzas afirma que não basta que as classes populares tomem de assalto as estruturas do Estado para que ocorram mudanças significativas. Elas sempre estiveram presentes, no entanto, jamais

provocaram transformações em seu “núcleo essencial”. “A ação das massas populares no seio do Estado é a condição necessária para a sua transformação, mas não é o bastante” (POULANTZAS, 2000, p. 146).

A luta por conquista de direitos sociais levada a efeito pelas classes populares, expressão concreta da contradição destas com as classes dominantes mediadas pelo Estado, repercute de modo diferenciado nas frações de classes constituintes do bloco no poder, isto é, cada fração, de acordo com seus interesses particulares, pode reagir de modo diferenciado àquelas lutas, fato que contribui para ocasionar fissuras em sua aliança. Assim, mesmo que exista o acordo firmado entre essas frações para manter a reprodução das relações sociais de produção, elas não aderem em “bloco” às soluções propostas para tanto no nível do Estado. Não raramente ocorre que frações do bloco no poder realizem alianças com as massas populares a partir da implementação de políticas diferenciadas, visando ao apoio dessas contra outras frações do próprio bloco. Para Poulantzas, “tudo isso se condensa nas divisões e contradições internas do Estado, entre seus diversos segmentos, redes, aparelhos, e no seio de cada um deles” (POULANTZAS, 2000, p. 146-147). Portanto, “O Estado, como é o caso de todo dispositivo de poder, é a condensação material de uma relação” (POULANTZAS, 2000, p. 147).

CAPÍTULO 2

ELEMENTOS DE TEORIA DA AÇÃO PÚBLICA:
APROXIMAÇÕES COM O ESPORTE

2.1. PERSPECTIVAS TEÓRICAS NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No Brasil é possível notar, de uma forma muito explícita, que duas perspectivas teórico-metodológicas predominam em pesquisas e análises das políticas públicas. A primeira, denominada neo-institucional, foi elaborada "considerando as instituições como um fator de 'ordem' essencial, que definem os quadros onde se desenvolvem comportamentos individuais, a ação coletiva ou as políticas públicas" (MULLER; SUREL, 2002, p. 39). Trata-se de uma reação a estudos tradicionais em políticas públicas, mais centrados nos "processos políticos e conteúdos da política" em detrimento das "condições institucionais" (FREY, 2000, p. 230) e daquele institucionalismo "centrado sobre o estudo dos órgãos político-administrativos" (MULLER; SUREL, 2002, p. 39). As pesquisas realizadas na perspectiva neo-institucional não propõem apenas "que as instituições sejam a chave para o entendimento da 'política', mas também defini-las (...) como ponto de partida metodológico para um desenho de pesquisa" (MONTEIRO; MONTEIRO; LIMA, 2001, p.100). Nesse sentido, tais pesquisas visam "elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos" (HALL, TAYLOR, 2003, p. 194).

O neo-institucionalismo tem sido considerado um novo paradigma da pesquisa em

políticas públicas, apontando “a necessidade de se levar em conta, a fim de compreender a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, as mediações entre estruturas sociais e comportamentos individuais. Essas mediações são precisamente as instituições” (THÉRET, 2003, p. 226). Portanto, o conceito de instituição é fundamental nessa corrente de pensamento e, entre diversas possibilidades, de acordo com o “tipo” de institucionalismo, uma das formas em que ele pode ser entendido é como:

> regras formais, procedimentos de observância destas regras e práticas regulares e operativas que estruturam o relacionamento entre indivíduos e as várias unidades do sistema político e da economia, tanto como regras formais, quanto constrangimentos informais, meios para assegurar seu cumprimento (MONTEIRO; MONTEIRO; LIMA, 2001, p. 100).

Entretanto, o neo-institucionalismo não é considerado uma perspectiva de análise fundamentada num único método. Existem pelo menos três diferentes concepções metodológicas que se denominam neo-institucionais: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. De um modo geral, pode-se dizer que estas três concepções chegam a resultados diferentes sobre o papel e o impacto das instituições no comportamento humano em determinada situação. Mais recentemente, alguns autores têm integrado os diferentes enfoques dessas abordagens, permitindo “sínteses promissoras”. (HALL; TAYLOR, 2003, 221).

A segunda perspectiva predominante, partindo de uma “perspectiva de classe”[1] e de uma concepção não-fracionada da realidade, nega a possibilidade de explicar os “acontecimentos políticos concretos” unicamente a partir de instâncias superestruturais. O que se salienta nessa perspectiva é a impossibilidade de conferir autonomia absoluta às ações do Estado desconsiderando suas determinações econômicas, pois “as manifestações capitalistas de produzir imprimem formas de pensar e de agir ao conjunto das instâncias (políticas, ideológicas), que estão necessariamente articuladas a uma determinada formação social” (MENEZES, 1998, p. 24).

Assim como ocorreu na perspectiva neo-institucional, a perspectiva de classe produziu teses profundamente discordantes. A seguir apresentamos as principais

[1] Estamos utilizando aqui a expressão tomada de Carnoy (1990, p. 10) para nos referirmos a uma determinada forma de entender as relações entre o Estado e sociedade, que o autor utiliza para diferenciar daquelas que classifica como “clássicas” e “tradicionais”.

contribuições de cada umas dessas perspectivas para o estudo das políticas públicas, em especial as de esporte.

2.1.1. Políticas públicas: abordagem conceitual e implicações para o esporte

No âmbito da pesquisa ou da análise das políticas públicas, especialmente aquelas referenciadas nos pressupostos institucionais e neo-institucionais, é comum a utilização de expressões inglesas para categorizar o conjunto de atividades que integram o conceito moderno de "política".[2] São três os termos: *polity*, *politics* e *policies. Polity* refere-se à esfera da política, distinta daquela outra, denominada sociedade civil. Corresponderia, portanto, à ordem política, ao sistema jurídico que lhe dá sustentação e às estruturas político-administrativas constitutivas do Estado. *Politics* refere-se à atividade ou aos processos políticos, quase sempre conflituosos, que se estabelecem entre agentes na disputa eleitoral, na disputa por cargos, no atendimento de interesses. Por fim, *policies* refere-se aos conteúdos da ação governamental, incluindo-se a configuração de programas e projetos e os processos de elaboração, execução e avaliação dos mesmos (MULLER; SUREL, 2002; FREY, 2000).

Nessa perspectiva, é possível encontrar definições de políticas públicas bastante genéricas e simples, que ora valorizam uma dimensão ora outra, como por exemplo: "conjunto de orientações e ações de um governo com vistas ao alcance de determinados objetivos – e os seus resultados e conseqüências" (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2000, p. 10), como também algumas mais específicas e complexas, como: "espaço de tomada de decisão autorizada ou sancionada por intermédio de atores governamentais, compreendendo atos que viabilizam agendas de inovação em políticas ou que respondem a demandas de grupos de interesses" (COSTA, 1998, p. 7).

A perspectiva neo-institucional, além de trazer em seu bojo o questionamento de premissas tradicionalmente estabelecidas na análise de políticas públicas –

[2] Isso ocorre porque a língua inglesa possui três distintas palavras para designar aquilo que no seu conjunto chamamos de política.

especialmente aquelas elaboradas sob o ponto de vista da abordagem institucional –, provocou polêmicas no interior de seu próprio espaço científico quando alguns autores, a partir de resultados de seus estudos, salientaram a impossibilidade de não considerarem as inter-relações das três dimensões da política no processo que leva à ação governamental.

Obviamente, dada a correlação de forças representadas no conjunto da estrutura social, é possível que agentes ou grupos de interesses[3], sobretudo em regimes de exceção, atuem pressionando as estruturas institucionais quando o propósito é o de fazer valer interesses não-consensuados ou o de garantir o atendimento de demandas de um grupo social particular (*politics* determinando *policies* e *polity*). Pode ocorrer também que as características de uma determinada política influenciem a forma de articulação dos interesses envolvidos (*policies* determinando *politics* e *polity*)[4]. Finalmente, resta ainda a possibilidade de os arranjos institucionais estarem determinando as ações e as articulações de interesses (*polity* determinando *policies* e *politics*)[5].

Em todos esses casos, observamos a construção de hipóteses e o desenvolvimento de teses dissonantes e geradoras de polêmicas na área, que tentam comprovar que um elemento ou dimensão política reúne qualidades suficientes para explicar, em toda a sua complexidade, as ações governamentais. Porém, tal engenharia metodológica obriga seus precursores a "congelar" e "recortar" a realidade no melhor estilo de objetividade positivista, isto é, enquadrá-la no esquema instrumental de "variáveis" dependentes e independentes, ou pior, simplesmente ignorar o papel exercido pelos elementos suplantados.

Os limites explicativos dessas abordagens são claros. Desconsidera-se, no

[3] A constituição de grupos de interesses na perspectiva de análise neo-institucional é denominada, na literatura inglesa, de *policy networks*, isto é, um conjunto onde interagem "diferentes instituições e grupos tanto do Executivo, do Legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada 'policy'" (HECLO, 1978, apud FREY, 2000, p. 221).

[4] No Brasil, alguns estudos em políticas públicas em uma perspectiva institucional foram elaborados tentando comprovar a hipótese de que *policies* determinam *polity* e *politics*. Ver, por exemplo, Costa (1998).

[5] Essa tese, comumente defendida pelas pesquisas na ótica neo-institucionalista, encontrou guarida em alguns estudos sobre o Brasil e países da América Latina, pois, como salienta Frey (2000, p. 230), o fato de não estarem consolidadas as instituições em países, especialmente do "Terceiro Mundo", "aumenta a tentação de atribuir ao fator 'instituições estáveis ou frágeis' importância primordial para explicar o êxito ou o fracasso das políticas adotadas".

primeiro caso, por exemplo, a chance de agentes excluídos do processo estabelecerem conflitos, resistências ou exercerem papel contra-hegemônico, negando-se a possibilidade de eles influenciarem o processo em sua totalidade. Ademais, é preciso lembrar que as relações que se estabelecem entre os grupos de interesse não se esgotam no processo de definição da política (no problema a ser resolvido, suas metas, objetivos, estratégias de implementação, etc.), especialmente quando a política em questão envolve assuntos polêmicos (por exemplo, meio ambiente) ou possui caráter redistributivista[6], mas acompanham todo o seu ciclo (*policy cicle*)[7] na execução e avaliação de seus resultados e na reelaboração e reestruturação de seu desenho.

Mesmo nos casos menos comuns, em que aparentemente se revela um nível de conflito baixo ou inexistente, decorrente do fato de se contemplar o interesse da maior parte dos grupos envolvidos, a articulação entre as três dimensões da política não pode ser desconsiderada. Tal é a situação de políticas com caráter distributivista, visto que estas "só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos – pelo menos diretamente perceptíveis – para outros grupos" (FREY, 2000, p. 223-224). Entretanto, tais políticas, que se relacionam com a provisão de "mínimos sociais", isto é, de satisfazerem necessidades "mínimas" de subsistência das populações pauperizadas, nunca foram unanimidade[8].

Vale ainda uma última observação: devemos considerar os aspectos institucionais das políticas, isto é, a definição das ações governamentais não pode violar deliberadamente marcos legais e/ou sobrepor-se à capacidade das estruturas político-administrativas. Isso é verdadeiro também para os regimes de exceção, pois mudanças institucionais sempre requerem complexos processos de negociação.

---

[6] Políticas redistributivistas tendem a estabelecer maior intensidade de conflitos, pois geralmente implicam a mobilização de recursos já alocados em determinados grupos para redistribuí-los na sociedade (FREY, 2000, p. 224).

[7] "Devido ao fato de que as redes e as *arenas* das políticas setoriais podem sofrer modificações no decorrer dos processos de elaboração e implementação das políticas, é de fundamental importância ter-se em conta o caráter dinâmico [...] dos processos político-administrativos. Ao dividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o '*policy cicle'* acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública.[...] As tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle de impactos das políticas." (FREY, 2000, p. 226)

[8] Para a crítica dos "mínimos sociais", ver Pereira (2000). Sobre necessidades humanas, ver, ainda, Heller (1998).

Outro aspecto a considerarmos é a existência de um heterogêneo leque de possibilidades da ação social e a tendência de se hierarquizar prioridades. Na vida cotidiana, essas são características facilmente observáveis.[9] Certamente, o processo de escolhas e de tomada de decisões a partir de determinadas prioridades é permeado por conflitos e consensos que se manifestam e também imprimem suas marcas na arena circunscrita pela política social em seu conjunto ou em suas dimensões setoriais. Na verdade, essa hierarquização foi estabelecida historicamente pelas lutas sociais, de forma que se tornou possível o estabelecimento de um padrão seqüencial de intervenção governamental visando ao bem-estar. Com efeito, questões relacionadas imediatamente a manutenção da vida, proteção materno-infantil e emprego sempre estão situadas no topo das prioridades das lutas encampadas pelos movimentos sociais.[10]

Em outra vertente, Frey salienta que, mesmo em uma situação na qual o arcabouço institucional mantenha-se estável por um período longo de tempo, é difícil admitir-se uma "independência para as dimensões '*politics*' e '*policy*'", pois "as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados" (FREY, 2000, p. 219). Finalmente, ainda seguindo a argumentação desse autor, considerar a possibilidade de que o desenho das políticas determine outras dimensões é admissível apenas em certas "condições particulares". Escreve Frey (2000, p. 219): "o exame da vida de certas políticas setoriais [...] não deixa dúvidas referentes à interdependência entre processos e os resultados das políticas".

Em uma pesquisa cujo objetivo é desenvolver análise em políticas públicas implementadas no Brasil, em especial no setor esportivo, essas constatações são muito importantes. O esporte, desde o momento em que se insere na agenda política e adquire *status* de conteúdo da ação pública, faz-se acompanhar da criação e transformação de arranjos institucionais (*polity*) que, no nível federal de governo, configuram-se de diversas formas e compõem diferentes estruturas administrativas no

[9] Sobre as características da vida cotidiana "heterogeneidade" e "hierarquização", ver Heller (1977).

[10] De acordo com Wanderley Guilherme Santos (1994, p. 14), essa seqüência tem a seguinte configuração: "proteção a acidentes de trabalho (1919), seguida por legislação simultânea sobre velhice, invalidez e morte (dependentes) e doença e auxílio-maternidade (1923) e, finalmente, uma espécie de auxílio-desemprego (1965)".

decurso da história. Além disso, esse arcabouço institucional é construído para suportar as disputas entre os agentes que participam do processo político e detêm interesses no setor esportivo (*politics*), assumindo a função de intermediá-las, regulá-las ou efetivamente atender a demandas que possam ser "condensadas" na configuração dos programas e nas ações efetivamente implementadas (*policies*). Portanto, levar em conta as articulações entre as três dimensões da política, em que pese a complexidade desta opção metodológica, parece ser o procedimento mais adequado para se evitarem reducionismos e parcialidades evidenciadas, em geral, nas pesquisas em políticas públicas no Brasil e, em especial, naquelas afetas ao setor esportivo.

As articulações entre as três dimensões da política, por ocasião da interferência governamental no setor esportivo, ocorrem de modo diferenciado no decurso da história. Durante os períodos de exceção, o protagonismo estatal no setor esportivo praticamente encobria a ação de outros agentes no processo de elaboração e implementação de programas e projetos. Nesse caso, o que se sobressaía era resultado da imposição do interesse institucional e da pequena margem de manobra de outros interesses.[11] O caráter centralizado e autoritário presente no processo de tomada de decisão nesse setor começou a sofrer distensões quando adentramos no período de redemocratização do país, possibilitando uma melhor visualização daquelas articulações a partir da "Nova República" e, principalmente, a partir da Constituição de 1988.

Além disso, nesses dois últimos períodos da vida republicana nacional é possível observar a entrada em cena de outros atores políticos, oriundos tanto do âmbito acadêmico como dos movimentos sociais[12], que tentam exercer um papel contra-hegemônico no que vinha sendo proposto para "mudar" e "modernizar" o setor esportivo no Brasil. Sublinhemos nesse quadro a presença mais intensa do Congresso Nacional, que retoma a responsabilidade de legislar sobre o assunto, dividindo essa tarefa com o Executivo, constituindo-se como mais um dos porta-vozes da "sociedade" para fazer

[11] Convém salientarmos que esses últimos ficaram ainda mais "apagados" na história a partir de algumas análises da ação governamental no setor esportivo desenvolvidas no âmbito acadêmico.

[12] Como exemplo, podemos mencionar o Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE) e o movimento das Associações de Professores de Educação Física (Apefs), além de todo um conjunto de militantes e pesquisadores que, a partir de então, direcionam sua produção científica para a análise crítica do setor esportivo.

valer seus interesses. O resultado das lutas presentes nessa arena é materializado em novos arranjos institucionais e ordenamentos jurídicos, na execução de um conjunto de ações articuladas em programas e na alocação e distribuição de recursos financeiros, fatores que explicitam, de certo modo, o sentido do *modus operandi* governamental no setor esportivo.

No que se refere aos arranjos institucionais, vemos suceder-se uma variedade significativa de entidades e órgãos[13] em um curto espaço de tempo, principalmente a partir da década de 1990, quando a Secretaria de Educação Física e Desportos (SEED), órgão vinculado ao Ministério de Educação e Cultura (MEC) desde 1978, é substituído em 1990 pela Secretaria de Desportos (SEDES), vinculada à Presidência da República. Segue-se, depois de três anos, a vinculação da SEDES ao Ministério da Educação e Desporto (MED, 1992-1995); a criação da autarquia federal denominada Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (INDESP), vinculado ao Ministro Extraordinário do Esporte (1995-1998); a vinculação do INDESP ao Ministério da Educação e Desporto (1998-1999); a vinculação do INDESP ao Ministério do Esporte e do Turismo (MET, 1999-2000); e, finalmente, a Secretaria Nacional do Esporte (SNE), também vinculada ao MET (2000-2003). À frente dessas entidades e órgãos, no período investigado por este trabalho, fazem revezamento 9 autoridades[14] ocupando cargos de ministro e 15 outras ocupando cargos de secretário ou presidente de autarquia, destacando-se, entre esses, nomes com penetração no cenário acadêmico, político e esportivo nacional.[15]

Já o novo ordenamento jurídico – constitucional e infraconstitucional –, se por um lado definiu o esporte como um direito social e o impôs como uma responsabilidade do Estado, por outro não criou as condições para que o mesmo se efetivasse. Pelo contrário: encoberto por uma pretensa idéia de "modernização", tal ordenamento jurídico viria a atender mais aos interesses vinculados ao esporte de elite e de suas entidades privadas do que aos da população em geral.

[13] De acordo com a Lei n.º 9.784/99, entidade "é a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica" e órgão "é a unidade de atuação integrante da estrutura da administração direta e da indireta".

[14] Por autoridade, de acordo com a Lei n.º 9.784/99, entendemos "servidor ou agente público dotado de poder de decisão".

[15] Arthur Antunes Coimbra (Zico, mar. 1990/abr. 1991); Bernard Rajzman (abr. 1991/out. 1992); Lars Schmidt Grael (fev. 2001/dez. 2002). No período de 1995 a 1998, Edson Arantes do Nascimento (Pelé) desempenha função criada especialmente para ele como ministro extraordinário do Esporte.

No que diz respeito à ação pública, contradições[16] entre o que efetivamente é dever, é proposto e é realizado saltam aos olhos daqueles minimamente informados. Observemos que, por detrás de um discurso enaltecedor da democracia e do papel social do esporte, levado a efeito pelo governo, é exíguo o esforço e a aplicação de medidas que resultam na elaboração e implementação de programas visando a atender tais finalidades (seus resultados/impactos o comprovam), podendo aqui ser colocada em questão a própria coerência e, talvez, a própria existência de algo que possa ser denominado "política pública".[17] Por outro lado, mais uma vez é possível observar todo o esforço e aplicação de medidas governamentais visando a satisfazer os interesses de grupos vinculados à iniciativa privada e às necessidades do mercado.[18]

Por fim, a questão orçamentária tem sido considerada um importante indicador na análise de políticas públicas.[19] Alguns estudos, especialmente na área da educação, desenvolvem análises exclusivamente a partir desse indicador.[20] Aqui apresentamos, porém, o alerta feito por Muller e Surel de que "as características da ação do Estado vão além dos indicadores orçamentários" (MULLER; SUREL 2002, p. 24). Destarte, salientam ainda os autores que "o impacto de uma política não é necessariamente proporcional às despesas que ela ocasiona" (MULLER; SUREL 2002, p. 25). Disso decorre, ainda seguindo os mesmos autores, que o fato de custar muito ou pouco não determina a intensidade de seu impacto.

Efetivamente existe no nível de governo federal a possibilidade de se implementar uma série de ações que podem ou não ser previstas nos PPAs, sem

---

[16] Ao tentarem especificar a noção de política pública, Muller e Surel (2002, p. 18, grifos do autor) chamam a atenção para o "caráter intrinsecamente *contraditório* de toda política". Mais adiante, acrescentam: "[...] toda política pública se caracteriza por contradições, até incoerências, que devem ser levadas em conta, mas sem impedir que se defina o *sentido* das condutas governamentais. Simplesmente, este sentido não é de forma alguma *unívoco*, porque a realidade do mundo é, ela mesma, contraditória, o que significa que os tomadores de decisão são condenados a perseguir objetivos em si mesmos contraditórios: promover a rentabilidade de certa empresa pública e manter a paz social [...]".

[17] Uma política, para os autores, pode-se traduzir em não fazer nada intencionalmente. Não é o caso; trata-se aqui de verificar a incoerência entre o que é explicitado e o realizado e levantar hipóteses sobre o que está implícito na ação governamental (MULLER; SUREL 2002, p. 22-23).

[18] Um bom exemplo disso é o Projeto de Modernização do Esporte no Brasil, já citado na introdução deste trabalho.

[19] Oded Grajew e Sergio Mindlin (2000), ao fazerem a apresentação do relatório sobre o acompanhamento da execução orçamentária do ano de 1999, projeto do Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos (Inesc), afirmam que "vontade política se traduz em orçamento."

[20] Ver, por exemplo, Davies (1999); Amaral (2003); DE TOMMASI, Warde e Haddad (2000).

impacto orçamentário, mas com grande impacto social. No caso do esporte, por exemplo, podemos citar a indução e até mesmo a elaboração de ordenamentos jurídicos, ações praticamente sem custos ao erário público, mas certamente de grande impacto no setor.

Entretanto, esses casos não são regra geral, especialmente em um país como o nosso, que possui uma infinidade de mazelas sociais. Para sanar os problemas da realidade social brasileira alguns autores consideram que são necessárias grandes somas de recursos alocados em políticas sociais bem planejadas que visem, não apenas, a partir de um discurso retórico, a debelar problemas estruturais e a atingir eqüidade, proporcionando acesso a direitos sociais de forma universalizada[21]. Essas políticas devem ser elaboradas e executadas por agentes com capacidade técnica, compromisso político e sensibilidade social, tendo como base estruturas administrativas adequadamente organizadas, contando com mecanismos de participação cidadã[22] e decisão democrática pautados pelo interesse público. Para que tais medidas não sejam inócuas, é necessário que estejam articuladas com ações na área econômica que representem marcos de soberania do país diante de organismos financeiros internacionais, é preciso que a inserção ao movimento de globalização respeite os interesses da população e os direitos dos trabalhadores e que os ganhos com a produção nacional estejam voltados primeiramente para saldar a "divida social" interna em vez da dívida e dos compromissos externos.

No período abordado por este estudo, não verificamos qualquer ação com esse sentido. Em que pesem os arranjos e rearranjos institucionais – parte integrante dos "(des)ajustes" –, os pífios resultados da política social brasileira e, neste contexto, a esportiva, estiveram diretamente relacionados à quantidade de recursos alocados, ao tipo de política elaborada, às formas de sua implementação e a seus gestores, dotados de discutível capacidade e espírito público. Mais do que isso, tais resultados estiveram diretamente vinculados às opções de desenvolvimento adotadas que, como sabemos,

[21] Veja-se, por exemplo, Silva (2001).

[22] Uma cidadania, digamos bem, não tutelada ou "regulada", definida em lei, mas uma cidadania que reconheça os direitos de todos, independentemente do mérito ou do cargo que ocupa (SANTOS, 1994, p. 68).

foram as de aderir incondicionalmente aos princípios das políticas neoliberais[23] e aos ditames da globalização financeira. Os ajustes e reformas necessárias para tanto: liberação do mercado, "flexibilização" de direitos sociais e deslocamento de recursos públicos para pagamento de dívida externa em detrimento de investimentos sociais. Paradoxalmente, a justificativa para tal adesão foi elaborada com o argumento de justamente combater os problemas sociais, cuja causa foi creditada principalmente ao endividamento do Estado (déficit fiscal) com aqueles gastos relacionados à proteção social e à promoção de bem-estar.

Sem dúvida, mais do que buscar saídas técnicas para a crise que se estabeleceu nas sociedades capitalistas a partir de fins da década de 1970, os ajustes implementados visavam antes a salvar o capitalismo de si mesmo, isto é, da crise de acumulação decorrente de sua própria lógica de funcionamento e, assim, continuar garantindo as condições de sua reprodução.

As condições do ajuste desde o princípio impunham uma "nova" forma de sociabilidade, perfeitamente previsível. Portanto, os resultados advindos não são aleatórios, fazem parte de um projeto de manutenção do *status quo* muito bem arquitetado por organismos internacionais e imposto aos países como único caminho possível para debelar a crise:

> [...] crise global de um modelo social de acumulação, cujas tentativas de resolução têm produzido transformações estruturais que dão lugar a um modelo diferente – denominado neoliberal – que inclui (por definição) a informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, a desproteção trabalhista e, conseqüentemente, uma "nova" pobreza. Ao contrário, portanto, do que se afirma, a reprodução em condições críticas de grandes parcelas da população faz parte do modelo, não impedindo a reprodução do capital. Essas condições não são uma manifestação de que o sistema estaria funcionando mal, e sim a contraface do funcionamento correto de um novo modelo social de acumulação. (SOARES, 2000, p. 12)

Essas nuances não são captadas pelas tipologias das políticas públicas analisadas pelos institucionalistas e neo-institucionalistas. Tal cinismo parece ser inconcebível para essa perspectiva de análise. Trata-se, portanto, de rever estruturas e

[23] As políticas liberais caracterizam-se por "um conjunto, abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes." (TAVARES; FIORI 1993, p. 18).

regras institucionais. Vemos aqui que há perspectivas diferenciadas, não só no que se refere aos processos de elaboração e execução, mas também no "olhar" que é direcionado aos resultados das políticas. Aquilo que para uma perspectiva é deficiência dos arranjos institucionais ou resultado da articulação de grupos de interesses, para a outra – de "classe" – é intencional e prevista desde o princípio, embora nem sempre tal intenção seja explicitada.

> [...] o *ajuste neoliberal* não é apenas de natureza econômica: faz parte de uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais. Passa a existir um outro projeto de "reintegração social", com parâmetros distintos daqueles que entraram em crise a partir do final dos anos 70. Os *pobres* passam a ser uma nova "categoria classificatória", alvo das políticas focalizadas de assistência, mantendo sua condição de "pobre" por uma lógica coerente com o individualismo que dá sustentação ideológica a esse modelo de acumulação: no domínio do mercado existem, "naturalmente", ganhadores e perdedores, fortes e fracos, os que pertencem e os que ficam de fora. (SOARES, 2000, p. 12-13, grifos do autor)

Nesse ínterim, os movimentos sociais experimentaram o refluxo de suas conquistas e um intenso ataque a sua forma de organização, especialmente o sindical combativo, eleito o maior inimigo do neoliberalismo. Melhor exemplo disso talvez sejam os acontecimentos relativos à greve dos petroleiros de 1995. Malgrado a resistência dos trabalhadores a toda sorte de artifícios utilizados contra seu movimento – jurídicos, militares, manipulação da opinião pública pela mídia, etc. – e as possíveis fissuras causadas ao "sistema", ficam demonstrados a relativa impotência e o despreparo dessa forma de organização (logo apreendida por parte de certa intelectualidade como crise de representatividade) para o enfrentamento de uma concepção que logrou muito rapidamente ser alçada à condição de hegemônica, fazendo jus à metáfora mais comumente utilizada para designá-la, isto é, a "avalanche" neoliberal.[24]

O fenômeno da fragmentação do "espaço público" estimulado pelo surgimento de uma infinidade de organizações com diferentes objetivos (meio-ambiente, gênero, raça)[25], cujo movimento foi apreendido por aqueles que se manifestavam céticos com as formas tradicionais de fazer política como herdeiros da velha esperança por

[24] Sobre a greve dos petroleiros de 1995, ver Antunes (2004b).

[25] Maria da Glória Gohn (2003), ao detalhar às entidades participantes das conferências no II Fórum Social Mundial, realizado em Porto Alegre-RS, no ano de 2002, contabilizou o número de 113, dentre as quais 86 eram ONGs e 35 com área de atuação em algum movimento (rural, moradia, ambientalista).

mudanças sociais, por intermédio de um processo de domesticação e cooptação veio a se configurar como mais uma estratégia e até mesmo um instrumento para minar a força dos movimentos sociais tradicionais. Na verdade, houve nessa nova dinâmica social a tentativa de "despolitizar" o espaço público, pulverizando a "questão social", transformando-a em um agregado de problemas que devem resolver-se tecnicamente, preferencialmente no nível "micro" ou "local", portanto desvinculados da "grande política" e encobrindo suas causas estruturais. Aqueles movimentos de caráter mais progressista, como o MST, demonstram ainda incapacidade de se articularem por questões mais abrangentes, criando alternativas ao "pensamento único". Falta de mobilização para oferecer mais do que resistência às conseqüências das políticas neoliberais, que mesmo atrasadas não foram desviadas de suas metas.

2.2. A PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE: APONTANDO LIMITES, VISLUMBRANDO POSSIBILIDADES

A pesquisa em políticas públicas no Brasil, apesar de ser considerada por alguns estudiosos permeada por diversos problemas teórico-metodológicos, avançou muito em qualidade e quantidade nas últimas duas décadas. Em certa medida, tal avanço pode ser creditado à proliferação de estudos sobre a ação do Estado em diversos setores e à integração da disciplina de Análise de Políticas Públicas no mundo acadêmico, na grade curricular de vários cursos em nível de graduação e de pós-graduação. Sem dúvida, esses fatos vieram contribuir para sua consolidação como área de investigação científica no âmbito das Ciências Políticas.

Vale ressaltar que pelo menos parte daqueles problemas bem apontados e analisados por Celina Souza (2003, p. 15-16) não é exclusiva da realidade brasileira. Referindo-se à falta de teorização, Frey (2000) diz que essa é uma crítica comum dirigida à *policy analysis,* chegando esta a ser questionada sobre sua cientificidade. Porém, diz ainda o autor, "a falta de teoria é explicável, se levarmos em consideração o interesse do conhecimento próprio da '*policy analisys*', que é, a saber, a empiria e a prática política" (2000, p. 215). Muller e Surel (2002, p. 31), abordando a realidade européia, especialmente a da França, salientam que, se por um lado "numerosos

trabalhos se caracterizam [...] por um certo pragmatismo muito distante das teorizações tradicionais [...]", por outro, "a análise de políticas públicas é, talvez, um dos domínios da ciência política que mais têm contribuído, ao longo dos últimos anos, para introduzir novas questões". E concluem:

> É isso que explica, sem dúvida, em parte, a ambivalência de seu estatuto, enquanto disciplina, na ciência política hoje, especialmente na França: logo acolhida como um domínio de pesquisa em crescimento ao qual é de bom tom referir-se, ela permanece, ao mesmo tempo, com freqüência percebida como uma disciplina à parte, mantendo ligações pouco claras com a ação, colocando métodos bizarros e desenvolvendo conceitos exóticos. (MULLER; SUREL, 2002, p. 31)

Especificamente no que diz respeito ao setor esportivo brasileiro, cremos que podem ser constatados avanços nessa área de investigação. Destacamos alguns dos fatores passíveis de serem elencados e que têm contribuído para o seu desenvolvimento:

(a) a inserção da área de Estudos do Lazer no Programa de Pós-Graduação em Educação Física da Faculdade de Educação Física da Universidade Estadual de Campinas e, nesta área, da linha de pesquisa Políticas e Diretrizes de Ação da Educação Física, Esporte e Lazer, que proporcionou a realização de diversas dissertações e teses sobre o tema. Podemos agregar aqui os estudos científicos realizados tematizando o setor e desenvolvidos em outros programas de pós-graduação, especialmente nos de Educação e Ciências Sociais;
(b) a criação, em 1997, de instâncias organizativas denominadas Grupo de Trabalho Temático (GTT) na estrutura do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE) e, entre esses, o GTT Políticas Públicas de Educação Física, Esporte e Lazer. Conforme observamos na página eletrônica do CBCE[26], os GTTs foram criados para reunir "pesquisadores com interesses comuns em temas específicos", para serem "pólos de reflexão, produção e difusão de

[26] Disponível em: <http://www.cbce.org.br/>. Acesso em: 15 fev. 2005.

conhecimento acerca do referido tema" e, por fim, "pólos sistematizadores do processo de produção de conhecimento com vistas à parametrização das ações políticas das instâncias executivas do CBCE";

(c) a realização de diversos eventos científicos e fóruns de debates tematizando o assunto, entre eles o Congresso do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (Conbrace); a Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto promovida pelo Congresso Nacional; o Simpósio Nacional de Educação Física, promovido pela Escola Superior de Educação Física da Universidade Federal de Pelotas-RS; O Seminário Lazer em Debate, promovido pela Escola de Educação Física da Universidade Federal de Minas Gerais; O Encontro Nacional de Recreação e Lazer, promovido por universidades em conjunto com entidades do sistema S;

(d) a tematização do assunto em periódicos científicos, como a *Revista do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte* (RBCE); a revista *Motrivivência,* vinculada ao Centro de Esportes do Departamento de Educação Física da Universidade Federal de Santa Catarina; a revista *Movimento,* vinculada à Escola Superior de Educação Física da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; a revista *Licere,* vinculada ao Centro de Estudos do Lazer e Recreação da Escola de Educação Física da Universidade Federal de Minas Gerais;

(e) a produção editorial que, em alguns casos, a partir da década de 1980 passou a publicar diversos títulos que tinham no tema "políticas públicas" abordagem direta ou indireta.

Não obstante, no setor esportivo é possível verificar os mesmos problemas salientados na análise das políticas públicas em outros setores. A maior parte dos artigos publicados em periódicos, livros e/ou apresentados em eventos científicos pode, quando muito, ser considerada de natureza descritiva ou estudos de caso, isto é, relatos de experiências levadas a efeito em gestões de programas nos níveis de governo municipal e estadual e na iniciativa privada, não possuindo, portanto, o interesse de problematizar as próprias ações relatadas sob o ponto de vista científico. Trata-se, como diz José Roberto Rus Perez (1999, p. 70), de "microabordagens contextualizadas, porém dissociadas de macroprocessos ou ainda restritas a um único *approach* e limitadas no tempo".

Na produção acadêmica vinculada aos programas de pós-graduação, a situação não é muito diferenciada. Aliada ao fato da pequena produção e, sobretudo, do pouco acúmulo científico, a maior parte dos estudos elaborados acabam supervalorizando a dimensão institucional (*polity*) das políticas implementadas, desconsiderando sua dimensão processual (*politics*) e concreta (*policies*). Se considerarmos os limites impostos às análises restritas ao plano superestrutural, certamente visualizaremos maiores dificuldades quando estas se restringem mais ainda, tendo em conta apenas uma daquelas dimensões desse plano.

Na verdade, o que aqui chamamos de "limites" refere-se a uma determinada forma de conceber o papel do Estado e as ações deflagradas a partir das suas estruturas. Assim, em grande parte dos estudos desenvolvidos em políticas públicas no Brasil, observamos que as referências teórico-metodológicas assentam-se em perspectivas de análise institucionais e neo-institucionais, cuja configuração das políticas ou das "arenas" é categorizada por critérios que as enquadram nos "tipos ideais", distributivas ou redistributivas.[27]

O peso conferido à esfera política fica evidente nessas perspectivas, ou seja, ao crerem na possibilidade de resolver os problemas causados pelas desigualdades sociais decorrentes do modo de produção capitalista unicamente pela via da distribuição ou redistribuição da renda, negligenciam as determinações da esfera econômica na ação estatal. Nesse caso, tudo se resumiria, primeiro, na disputa pelos fundos públicos e na sua alocação, levada a cabo no interior da estrutura estatal; segundo, no gerenciamento de tais fundos de forma que sejam aplicados para corrigir os desequilíbrios do mercado; terceiro, na criação de estruturas institucionais capazes de garantir a alocação de recursos junto àquelas parcelas da população mais necessitadas socialmente. Em síntese, são medidas superestruturais que não tomam a questão na sua totalidade.

Pelo viés dessa perspectiva teórico-metodológica, somos levados a admitir que

[27] Ambas as categorias ou "tipologias" – distributivismo e redistributivismo -, também chamadas na literatura inglesa de *policy arena*, referem-se a "um conjunto de ações, por parte do aparato estatal, que tendem a diminuir as desigualdades sociais. Assim, são pensadas como aquelas atividades que têm como principal função a 'correção' dos efeitos negativos produzidos pela acumulação capitalista." (PASTORINI, 2000, p. 208, tradução nossa). Frey (2000, p. 223-224), no entanto, chama a atenção para o fato de [tendencialmente] políticas distributivistas caracterizarem-se "por baixo grau de conflito dos processos políticos", enquanto políticas redistributivistas "são orientadas para o conflito".

instâncias geradas para operarem pela lógica da reprodução das relações sociais podem vir a ser as articuladoras de uma nova sociabilidade, significativamente diferente daquela para a qual foram criadas. Trata-se, nas palavras de Geörgy Lukács (1974, p. 23), de "confundir [o] processo de reprodução da realidade com o processo de edificação da realidade".

A crítica que fazemos a essa concepção "politicista" de análise, fator por nós considerado determinante das limitações observadas nas abordagens distributivistas e redistributivistas das políticas sociais, estende-se às abordagens denominadas de "economicistas". Estas últimas possuem limitações de natureza diferenciada das observadas nas abordagens distributivistas e redistributivistas. Em sua dimensão mais conservadora – neoliberal –, essa abordagem recupera a crítica sobre a intervenção estatal na esfera econômica, propondo sua desregulamentação, e avança na crítica sobre a proteção social do Estado, defendendo a privatização de empresas estatais e restaurando a retórica das "leis do mercado", regulamentando assim as relações sociais como solução da crise de acumulação. Em outra perspectiva, o Estado nada mais seria do que um aparelho reprodutor das relações sociais de produção capitalistas e, portanto, a serviço dos interesses das classes dominantes.

Na verdade, nossa crítica é dirigida ao "unilateralismo" dessas abordagens ao tratarem dos problemas relativos à "questão social". Tendo-se em conta as características do desenvolvimento econômico, social e político brasileiro, torna-se impossível qualquer análise não considerar a importância do protagonismo do Estado em implementar ações na área social; porém, especialmente no que se refere aos seus "padrões de acumulação" (FEIJÓO, 1997, p. 14), é um erro considerar que as políticas sociais implementadas não sejam produtos resultantes do embate travado entre os interesses do capital e do trabalho.

Nossa proposta é a de superar a "pseudoconcreticidade" desses tipos de abordagem, cuja essência se manifesta "de modo parcial, ou apenas sob certos ângulos e aspectos" (KOSIK, 1995, p. 15). Queremos demonstrar, por meio da "decomposição" da estrutura das ações governamentais no setor esportivo[28], tal como

[28] De acordo com Kosik (1995, p. 18), "o conceito da coisa é a compreensão da coisa, e compreender a coisa significa conhecer-lhe a estrutura. A característica precípua do conhecimento consiste na decomposição do todo."

acontece nas demais esferas das políticas setoriais, a inconsistência de seus resultados, do ponto de vista social, e a sua inserção no processo de acumulação e valorização do capital, do ponto de vista econômico.

Desde o princípio, sem tergiversar, queremos afirmar que os dilemas colocados para responder nossas questões descartam a possibilidade de "neutralidade" científica, tal como é proposta por certa perspectiva metodológica, especialmente, no âmbito das ciências naturais. As respostas exigem uma tomada de posição frente à realidade observada e analisada. Como diz Bobbio (1998, p. 33) em uma de suas obras, tecendo considerações sobre a teoria das formas de governo, estas sempre "apresentam dois aspectos: um descritivo, outro prescritivo", ou, dito de outra maneira, "uma tipologia pode ser empregada de dois modos diferentes: 'sistemático' ou 'axiológico'." (BOBBIO, 1998, p. 34). O primeiro modo refere-se à ordenação de informações colhidas; o segundo modo refere-se à determinação de "uma ordem de preferência entre tipos e classes dispostos sistematicamente, com o propósito de suscitar nos outros uma atitude de aprovação ou desaprovação e, por conseguinte, de orientar sua escolha" (BOBBIO, 1998, p. 34). Entretanto, ao que Bobbio denomina de "ideologia", isto é, "uma teoria relativa a um aspecto da realidade histórica e social [que deveria] induzir o ouvinte a preferir uma determinada situação a outra" (BOBBIO, 1998, p. 34), preferimos utilizar a expressão "visão social de mundo", cunhada por Michael Löwy (1991, p. 12) ao discutir as condições da objetividade científica nas Ciências Sociais, a qual contrapõe ao conceito de "ideologia total", de Karl Mannheim. Para Löwy, a expressão "visão social de mundo", ao contrário do termo "ideologia" (total), não apresenta conotação pejorativa e tampouco ambigüidade conceitual:

> O que ele designa não é, por si só, nem "verdadeiro" nem "falso", nem "idealista" nem "materialista" (mesmo sendo possível que tome uma ou outra destas formas), nem conservador nem revolucionário. Ele circunscreve um conjunto orgânico, articulado e estruturado de valores, representações, idéias e orientações cognitivas, internamente unificado por uma *perspectiva* determinada, por um certo *ponto de vista* socialmente condicionado.[29] (LÖWY, 1991, p. 12-13, grifos do autor)

Vale, ainda, salientar o sentido empregado pelo autor para a palavra "social", qualificando "visão" na expressão "visão social de mundo":

[29] Idem, p. 12-3.

> a) trata-se da visão de *mundo social*, isto é, de um conjunto relativamente coerente de idéias sobre o homem, a sociedade e a história, e sua relação com a natureza [...];
> b) esta visão de mundo está ligada a certas *posições sociais* [...], isto é, aos interesses e à situação de certos grupos e classe sociais. (LÖWY, 1991, p. 13)

Portanto, ao analisar as questões que pretendemos responder neste estudo estamos partindo de uma determinada “visão social de mundo”, isto é, uma “perspectiva de classe” do Estado e de suas relações com o esporte.

CAPÍTULO 3

AS POLÍTICAS DE ESPORTE NO BRASIL:

A AÇÃO DO ESTADO DA "VELHA" À "NOVA" REPÚBLICA

3.1. DA EUROPA PARA O BRASIL: UM PANORAMA DA HISTÓRIA DO ESPORTE

Comecemos explicitando o que entendemos por o esporte neste estudo: mais do que um elemento presente na cultura corporal, essencialmente competitivo e rigidamente regrado, o esporte é uma prática social (práxis) institucionalizada e, como tal, incorpora na sua materialidade institucional (aparelho esportivo) a mesma lógica hierárquico-organizativa delineada pela divisão social do trabalho e pelas relações de poder entranhadas nas relações sociais de produção, características da formação social e econômica na qual está inserida. Trata-se de um fenômeno social, cultural, político e econômico, contemporâneo à moderna sociedade industrial e capitalista e que emerge na Inglaterra no transcorrer do século XVIII e se dissemina primeiro para a Europa Ocidental e depois para o restante do mundo durante o século XIX. Vínculos indissociáveis com esse tipo de formação socioeconômica afirmam-se e permanecem, de maneira que o esporte, em sua expressão institucional, acompanha e se adapta às mudanças necessárias à reprodução dos valores e normas das classes dominantes (burguesia) em cada uma de suas particulares formas de desenvolvimento.

Porém, se essa foi a principal forma de manifestação de tal fenômeno nos períodos históricos em que ele é abordado por este trabalho, não se pode reduzi-lo apenas a ela, pois a fragmentação social e as singularidades culturais presentes na

sociedade de classes induziram a diferentes modos de apropriação das atividades esportivas. Este fato demandou, por parte dos grupos que vieram a controlar o setor esportivo, para manter, prolongar e expandir sua hegemonia, a constante busca da "harmonização" dos divergentes, não raro contraditórios interesses que se manifestaram e que constituíram, conforme o conceito elaborado na área de estudo das políticas públicas, uma complexa *arena* de relações entre múltiplos agentes sociais.

Sem dúvida, essa não é a forma mais comum de interpretar as condições sociais, político-ideológicas e econômicas nas quais aparece e se desenvolve o esporte. Nesse setor há forte resistência à proposição de que o esporte esteve relacionado com o poder político e econômico desde sua origem, contribuindo sobremaneira para criar as condições de manutenção e expansão dos grupos dominantes na sociedade.

Essa resistência pode ser percebida em certas interpretações da história do esporte claramente vinculadas a uma concepção liberal das relações entre Estado e sociedade, a partir da qual se entende que tais atividades surgem no momento em que há uma nítida separação entre o poder público e a sociedade civil, de modo que esta possui autonomia para gerenciar privadamente seus interesses sem a interferência do Estado. De acordo com José Luis Carretero Lestón e Andreu Camps Povill (2003, p. 9, tradução nossa):

> A sociedade tinha seus próprios mecanismos de auto-regulação e a sociedade civil gozava de uma autonomia plena para estabelecer suas pautas de conduta. O poder público limitava-se essencialmente a manter a ordem pública e a garantir os serviços básicos de um Estado soberano, como a defesa nacional, a manutenção da ordem pública e dar cobertura jurídica e econômica às estruturas de poder político. Nesse contexto ideológico e político as instituições desportivas desenvolveram-se e aperfeiçoaram um ordenamento jurídico próprio baseado em uma série de princípios essenciais que se encontram na base de todas as normas desportivas emanadas por instituições esportivas de natureza privada e que, mais tarde, com maior ou menor amplitude, seriam copiadas e integradas às instituições públicas em seu próprio ordenamento.

Outro foco de resistência advém de certa corrente de estudos históricos que credita às práticas esportivas função importante na construção de identidades

culturais[1]. Essa corrente confere papel secundário à influência trazida de outros países e das classes sociais no setor esportivo, pois tal influência é apenas "ponto de partida ao qual se seguiram apropriação e autodesenvolvimento por parte de iniciativas locais" (COSTA, 2000, p. 98). Lamartine Pereira da Costa afirma "que a luta pela autonomia comunitária e local usando-se como meio o desporto tem sido tão ou mais importante do que o confronto entre poderes no interior das culturas em que se manifesta o desporto" (COSTA, 2000, p. 98). De modo particular, o autor contrapõe o conceito de hegemonia ao de emancipação e salienta que não diferenciar o fenômeno esportivo de outros fenômenos culturais implica o risco de se repetir a "explicação enviesada" da "submissão, imitação ou dependência cultural [...]" (COSTA, 2000, p. 98). O viés ideológico do autor fica explícito quando afirma o "reducionismo" da "compreensão da América Latina pelo lado da injustiça social [...]" (COSTA, 2000, p. 100).

Por fim, vale citar ainda toda uma linha de pensamento oriunda do Movimento Olímpico, que, embora reconhecendo a influência dos "nacionalismos" e dos interesses econômicos no esporte, advoga a "neutralidade e a independência dos comitês olímpicos nacionais frente aos seus governos" e defende os objetivos originais do olimpismo moderno de promover a paz, o jogo limpo e a melhoria da humanidade (FAJARDO, 2003, p. 1).

Vimos no segundo capítulo deste estudo que essa perspectiva que confere autonomia absoluta às instituições da sociedade civil, tal como idealizada por esses autores para explicarem a emergência das instituições esportivas e para definir suas pautas de conduta, é equivocada e não se sustenta numa análise mais crítica da totalidade social[2]. Tal autonomia não se configurou nem mesmo no Estado liberal, no estágio pré-monopolista do capitalismo, sendo ilusória a não-interferência do Estado na esfera privada da vida social, como salientou Poulantzas (2000, p. 16). Na sociedade capitalista não é possível falar em autonomia no âmbito da produção cultural, seja ela

[1] É preciso salientar que existem estudos realizados no âmbito da antropologia do esporte e do lazer a partir de outros referenciais. Ver, por exemplo, Magnani (1984), Ribeiro Júnior (1982) e Daólio (1997).

[2] Embora não esteja no arco da perspectiva histórica deste estudo, vale salientar que existe no âmbito da sociologia um grande número de ensaios e trabalhos com mais "fôlego" – dissertações e teses –, especialmente aqueles influenciados pelo estruturalismo de Pierre Bourdieu, que conferem certa autonomia ao setor esportivo em relação às demais esferas sociais. Tais trabalhos concebem o esporte como um "campo social" em que atores sociais internalizam estruturas (conhecimentos) que permitem responder às questões colocadas pela reprodução social. Portanto, o "campo esportivo" possui lógicas próprias que mediam as disputas existentes no seu interior. Sobre o assunto, ver Bourdieu (1983).

de origem elitista, seja de origem popular ou operária. Mesmo para aqueles autores que discordam dessa posição é admitida a raridade dessa possibilidade, pois “a cultura se situa e se define com relação à luta de classes, tornando-se ela própria terreno dessa luta” (BATALHA, 2004, p. 99).

Neste capítulo, pretendemos demonstrar, com alguns fatos fornecidos pela história do esporte, os indissociáveis vínculos da esfera esportiva com o poder e com a estrutura econômica das sociedades, focalizando especialmente a situação brasileira. Não realizamos um estudo exaustivo sobre a história do esporte nem sobre as relações deste com o Estado nos períodos históricos que antecederam à promulgação da Constituição de 1988, como já salientamos anteriormente. A imersão histórica que fazemos é limitada ao ponto em que os fatos ajudem a sustentar a tese defendida neste trabalho. Reconhecemos que em alguns momentos a perspectiva de análise histórica que desenvolvemos é por demais “factual”. Sendo assim, faz-se necessário que alguns apontamentos feitos aqui sejam mais bem explorados e aprofundados em outras pesquisas; porém, mantemos a convicção de que esta abordagem histórica não fragiliza a tese principal defendida neste estudo.

De um ponto de vista mais restrito, podemos entender “esporte” a partir dos diversos conceitos a ele atribuídos nas diferentes línguas vernáculas, porém, sem possibilidade de se constatarem significados contraditórios. O esporte nasce com uma linguagem, ou melhor, uma semiologia que rapidamente tenta e consegue tornar-se universal. O êxito disso pode ser constatado com a instituição de entidades em nível mundial (confederações e federações internacionais) criadas para normatizar, tutelar e controlar o esporte. Assim, essas instituições impõem normas e regras às modalidades esportivas, que passam a ser praticadas, na maior parte dos países, de acordo com um mesmo ordenamento jurídico. A homogeneização das normas e regras esportivas é considerada um dos fatores responsáveis pela ligeira disseminação do esporte no mundo; foi ela que oportunizou a realização de eventos em todos os níveis (mundial, nacional, regional) a partir de únicas e mesmas regras, entendidas por todos. Atualmente, tais instituições auferiram um poder quase absoluto no setor esportivo, exercendo-o de forma autoritária, não admitindo contestação quanto às suas decisões. Tal modo de agir é incorporado por suas filiais nacionais e regionais, verdadeiras

oligarquias que submetem aos seus interesses, direta ou indiretamente, todos aqueles que praticam alguma de suas modalidades. Contudo, tal não seria possível se não fossem estabelecidas, com os poderes instituídos, relações muito próximas que respaldassem aqueles interesses. Por outro lado, a disseminação do esporte não ganharia a dimensão que possui atualmente não fosse a intervenção dos Estados nacionais, que atuaram para popularizar sua prática, inclusive elaborando e implantando ações para tanto, atitude que se intensificou assim que os governantes perceberam os dividendos políticos que poderiam auferir agindo desse modo.

A universalização do esporte foi marcada por diferentes formas de apropriação, não só devido a preconceitos de raça, gênero, classe, como se costuma ressaltar em diversas análises, nem tampouco devido à construção de “identidades culturais”, mas, e principalmente, em razão da configuração das relações sociais de produção que determinam sobremaneira as características daquele “Estado soberano” e das relações deste com a sociedade civil. Observamos que as formas de apropriação do esporte como atividade que passa a integrar intensamente o cotidiano social se dá conforme o espaço ocupado pelas classes sociais na divisão social do trabalho e pelas relações de poder presentes na sociedade. Assim, as mudanças ocorridas nessas formas de apropriação do esporte pelas classes sociais também acompanham e são moldadas por aquelas ocorridas nas relações sociais de produção e na divisão social do trabalho, no transcurso do processo de desenvolvimento das formações sociais capitalistas.

Por um lado, a gradual conquista de direitos sociais como férias e descanso remunerado, entre outros, e a popularização e massificação de algumas daquelas práticas esportivas, por outro, serão o solo fértil que tornará possível o germinar do esporte como uma das principais, senão a principal atividade cultural de lazer no mundo moderno. Certamente, as modalidades que se massificaram foram aquelas que mais facilmente podiam ser apropriadas pelas classes populares, ou seja, aquelas que envolviam menor dispêndio financeiro para sua prática. Neste caso podem ser incluídos o futebol e o boxe na Inglaterra; no Brasil, o futebol é o exemplo mais comum.

Há quem chegue a afirmar, exageradamente, que o esporte é o fenômeno social

mais importante da vida social contemporânea[3]; senão o mais importante, um dos mais importantes (TUBINO, 1992). Ufanismos à parte, o certo é que o esporte integra de forma marcante o cotidiano da vida social das sociedades de boa parte do planeta no século XX (MAGNANE, 1969) e, ao que tudo indica, continuará integrando da mesma forma a vida dos seres humanos no século XXI.

Em nossa língua, a palavra esporte deriva do vocábulo inglês *sport,* e desporte do vocábulo francês *desport*; contudo, o próprio vocábulo francês deriva daquela palavra inglesa (ALTUVE, 2002). Enfim, no português temos duas palavras que nomeiam um mesmo tipo de atividade. Seu significado é vinculado ao original da palavra inglesa, que designava os jogos, passatempos e diversões características do ócio da nobreza européia. Em 2001, na Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto promovida pelo Câmara dos Deputados, Castellani Filho (2001) defendeu o uso da expressão "esporte" devido ao fato de "desporto", expressão corrente em Portugal, representar ainda uma relação entre colonizado e colonizador.

A absorção dos valores ideológicos presentes nas formações sociais capitalistas – competição, superação de marcas (produtividade), padronização de regras, busca de recordes – dará a esses jogos e passatempos uma nova configuração, vindo estes a se constituir no que hoje denominamos "esporte moderno". Na literatura sobre o assunto, encontramos para as conseqüências deste processo diferentes interpretações que surgem em diferentes momentos do século XX. Por um lado, há longa data tinha causado protestos daqueles que viam na "esportivização" dos passatempos a extinção das manifestações lúdicas do homem (HUIZINGA, 1980)[4]; em outra perspectiva, essa transição do jogo para o esporte e sua "exportação" para outros países é analisada como um esforço civilizador (ELIAS; DUNNING, 1995).

Na verdade, como salienta Altuve (2002, p. 23, tradução nossa), trata-se mais da incorporação, na definição de esporte, de um "elemento semântico essencial do

[3] "O rápido desenvolvimento da prática dos desportos modernos em todos os países, em todas as idades, em todas as classes sociais e em todos os grupos étnicos é um dos traços mais característicos da vida social contemporânea. Chegou-se inclusive a afirmar que vivemos na era do desporto, já que este se constituiu no meio ideal para a ocupação do tempo livre e do ócio. Além disso, suas imensas possibilidades converteram-no no fenômeno social mais importante desta época." (FAJARDO, 2003, p. 3, tradução nossa)

[4] A obra *Homo Ludens* foi escrita por Johan Huizinga em 1936 e pode ser considerada um dos primeiros protestos relativo à esportivização dos jogos primitivos.

fenômeno desportivo no mundo industrial". Atualmente, devido à "identificação e equivalência quase absoluta do esporte com o recorde", fez-se necessário criar "ramificações conceituais ou novos conceitos[5] para explicar a dimensão de recreação, distração, de diversão, contida no vocábulo original" (ALTUVE, 2002, p. 23, tradução nossa).

Portanto, coerentemente com o caráter hegemônico da ideologia liberal do período concorrencial do capitalismo e com o correspondente padrão de intervenção do Estado em questões sociais, as práticas esportivas experimentam um processo evolutivo a partir da dinâmica estrutural da esfera da vida privada das elites "ociosas" inglesas (VEBLEN, 1985), num primeiro momento, para num segundo momento atingir o cotidiano das classes subalternas, integrando uma de suas formas organizativas (associações[6]), e, assim, o conjunto de práticas que expressavam as contradições de classe presentes naquele contexto social e econômico.

Nesse sentido, é importante a contribuição do estudo de Norbert Elias e Eric Dunning quando estes demonstram as relações existentes entre o desenvolvimento da estrutura de poder na Inglaterra, ou, por outras palavras, a construção do Estado moderno inglês, e o desenvolvimento de alguns passatempos que adquiriram características de esporte. Os autores chegam a afirmar que "o surgimento do esporte na Inglaterra durante o século XVIII foi parte integrante da pacificação das classes altas desse país" (ELIAS; DUNNING, 1995, p. 44, tradução nossa). Mais adiante, acrescentam:

> O nascimento do governo parlamentar, parte do processo de formação do Estado na Inglaterra, e, sobretudo, o desequilíbrio na balança de poder entre o rei e as classes altas com grandes extensões de terra, desempenharam um papel ativo e não só passivo no desenvolvimento da sociedade inglesa. Se perguntarmos por que os passatempos se converteram em esportes na Inglaterra, não podemos deixar de dizer que o desenvolvimento do governo

[5] No Brasil, "esporte de participação", "esporte de lazer", "esporte comunitário", "esporte para todos", "esporte educacional".

[6] "'Associação' – a formação livre e consciente de sociedades democráticas para melhorias e defesa social – era a fórmula mágica da época liberal; através dela, até os movimentos trabalhistas que iriam abandonar o liberalismo se desenvolveram. [...] As fronteiras daqueles setores da classe operária que iriam ser reconhecidos como forças sociais e políticas coincidiam com o mundo dos clubes – sociedades de ajuda mútua, ordens fraternas de beneficência, clubes de esportes e ginástica e mesmo associações religiosas voluntárias num extremo e associações políticas e de trabalho no outro." (HOBSBAWM, 1988, p. 238)

> parlamentar e, portanto, de uma aristocracia e uma *gentry* mais ou menos independentes, desempenhou um papel decisivo no desenvolvimento do esporte (ELIAS; DUNNING, 1995, p.48, tradução nossa).[7]

Embora não concordemos totalmente com a interpretação dos fatos dada pelos autores, a verdade é que nesse relato podemos verificar, em seus primórdios, uma das importantes funções conferidas pelas classes dominantes ao esporte, a qual ele viria a assumir cada vez mais no âmbito da reprodução social.

Análises que levam em conta as características mais propriamente "de classe" presentes nas origens das atividades esportivas são efetivadas pelo historiador marxista inglês Eric J. Hobsbawm. Em sua obra *A era das revoluções*[8] o autor salienta que nesse período – a *belle époque* –, que antecede a Primeira Guerra, as linhas demarcatórias de classe que diferenciam burguesia (e classe média) das "classes médias baixas" não eram identificáveis a partir do desenvolvimento capitalista. Assim, para as elites era urgente o estabelecimento de critérios de distinção ou "de pertencimento" de classe. Segundo o autor, "três modos de estabelecer esse pertencimento adquiriram grande importância no período – pelo menos em países em que já surgia alguma incerteza em relação a 'quem era quem'" (HOBSBAWM, 1992, p. 245). Esses modos exigiam pelo menos duas condições: a distinção em relação àqueles que executavam trabalhos manuais (operários, camponeses, entre outros) e serem exclusivos do ponto de vista hierárquico, sem, contudo, impedir o candidato de ter acesso aos degraus mais altos da escala social. Embora não considerasse o esporte o modo de distinção mais importante, pois este *status* foi reservado à educação formal, Hobsbawm destacou-o juntamente com um outro critério, qual seja "um estilo de vida e uma cultura de classe média [...]" (HOBSBAWM, 1992, p. 245). No entanto, tal critério não mereceu tamanha importância devido à formação cultural que poderia oferecer ao burguês e, assim, distingui-lo entre os demais; tampouco era importante o fato de o estudante manifestar algum talento que lhe desse mérito para exercer uma carreira: o que "contava era a demonstração de que os adolescentes tinham condições de adiar a

[7] Em uma perspectiva diferente na qual este trabalho está fundamentado, os autores salientam ainda a necessidade de se levar em consideração os aspectos econômicos destas relações.

[8] As obras mais conhecidas de Eric Hobsbawm no Brasil talvez sejam aquelas que abarquem os grandes acontecimentos históricos a partir da Revolução Francesa. São elas: *A era das revoluções*, 1789-1848; *A era do capital*, 1848-1875; *A era dos impérios,* 1875-1914; *A era dos extremos: o breve Século XX*, 1914-1991 (HOBSBAWM, 1994; 1988; 1992; 1995).

tarefa de ganhar a vida. O conteúdo da educação era secundário [...]" (HOBSBAWM, 1992, p. 246). Apenas para aqueles que almejavam ascender a um nível social mais elevado a educação revestia-se de importância, não "para os que já haviam atingido o topo" (HOBSBAWM, 1992, p. 249).

Nesse contexto, o esporte também se configurou como um dos modos de a burguesia estruturar seu grupamento social. De acordo com o autor, em suas origens o esporte era associado às práticas aristocráticas da equitação, caça, pesca, corridas de cavalos, esgrima, ou seja, as que envolviam matança ou pelo menos ataque aos animais e às pessoas. As demais atividades competitivas que hoje denominamos esporte eram tidas como "passatempo". Nesse sentido, a burguesia não só incorpora o esporte ao seu modo de vida, mas também o transforma (HOBSBAWM, 1992, p. 256).

A migração das práticas esportivas rumo à classe operária ocorreu nesse período; na Inglaterra, antes mesmo de 1914 o esporte já era praticado de forma maciça por esse segmento social. O caráter distintivo de classe foi estabelecido pelas categorias amadorismo e profissionalismo. "Nenhum amador poderia distinguir-se de modo genuíno nos esportes, a não ser que pudesse dedicar a eles mais tempo que os operários dispunham, exceto se fossem pagos." (HOBSBAWM, 1992, p. 256) O amadorismo, fator que contribuía para reunir a classe média e a nobreza, foi incorporado como um "ideal" no momento da criação dos Jogos Olímpicos (1896), segregando aqueles que praticavam o esporte de modo profissional, ou seja, os que pertenciam às classes médias baixas e ao operariado. Em suma, conclui o autor, a rápida disseminação

> que todas as formas de esporte organizado conquistaram na sociedade burguesa, entre 1870 e os primeiros anos de 1900, sugere que o esporte preenchia uma necessidade social consideravelmente maior que a de exercícios ao ar livre. Paradoxalmente, pelo menos na Inglaterra, um proletariado industrial e uma nova burguesia, ou classe média, emergiram ao mesmo tempo como grupos autoconscientes, que se definiam um contra o outro por meio de maneiras e estilos de vida e ação coletiva. O esporte, criação da classe média transformada em duas alas com óbvia identificação de classe, constituía um dos modos mais importantes de realizar aquela definição (HOBSBAWM, 1992, p. 257-258).

De modo geral, este será o caminho seguido quando da emergência e popularização do esporte, primeiro na Europa Ocidental e depois, com as torrentes

migratórias, no resto do mundo. É importante ressaltar, no que diz respeito à “migração de classe” ocorrida no esporte, que este não foi um processo fácil, sem resistência das classes dominantes. Em outro estudo (VERONEZ, 1998, p. 133 et seq.), observamos que a questão da manutenção do controle social nas esferas do lazer e do trabalho das classes trabalhadoras sempre foi um problema que se impôs às classes dominantes, no sentido de estabelecer e garantir a “paz” social adequada aos seus interesses. No capitalismo, esta imposição concretizou-se na construção de estratégias que garantissem a aceitação de novas relações sociais, baseadas na divisão social do trabalho e na exploração dos trabalhadores.

A preparação do “espírito” dos trabalhadores para a aceitação das conseqüências deste processo já vinha sendo feita há muito tempo. Edward Palmer Thompson faz um relato muito interessante sobre a constituição destes “novos hábitos de trabalho” sob uma “nova disciplina do tempo”. Segundo o autor, em algumas profissões, como a dos oleiros, foram necessárias várias gerações para que este “modelo” fosse aceito (THOMPSOM, 1991, p. 76).

A necessidade de uma nova disciplina do trabalho, que estivesse articulada com a nova lógica da produtividade e do lucro, fundamentais para que a sociedade capitalista pudesse se consolidar, exigiu não só a diminuição do tempo de lazer, mas também o controle do que restou dele. Como salienta Thompson, “numa sociedade capitalista evoluída, todo o tempo tem de ser consumido, comprado, posto em uso; é ofensivo das classes trabalhadoras permitir-se-lhes simplesmente ‘passar o tempo’” (THOMPSON, 1991, p. 77). Escreve ainda o autor:

> Não bastava [...] limitar o descanso, mas era necessário também controlá-lo. O domingo sabático, dedicado à oração, à observância religiosa e ao recolhimento em família, era a alternativa ao domingo de diversão que podia prolongar a ressaca na segunda-feira de trabalho. Os hábitos tradicionais que não se encaixavam na nova cultura industrial tinham que ser desacreditados, e o ócio dos sábados e domingos era para os industriais e para os reformadores ingleses um deles (THOMPSON, 1991, p.77).

O controle do tempo de lazer se impôs para que a formação de uma força de trabalho “digna” da sociedade que se consolidava lograsse êxito. Para tanto, vários foram os processos utilizados, indo da inculcação ideológica – tipo apologia do trabalho

e maldição do ócio, considerado “a mãe de todos os males”, realizadas fundamentalmente pelo protestantismo e pelo puritanismo – à repressão – tipo promulgação de leis que castigavam os sem trabalho, como, por exemplo, as leis dos (contra os) pobres e a criação de instituições (“*workhouses*”[9]) (ENGUITA, 1989, p. 56). A repressão não tinha limites, chegando a situações como o caso dos trabalhadores que em 1886 foram assassinados na cidade de Chicago, Estados Unidos, por fazerem greve reivindicando uma jornada de trabalho de 8 horas, fato que marca a data do 1º de maio como Dia do Trabalhador em todo o mundo, menos nos próprios Estados Unidos, por razões óbvias.

A submissão dos trabalhadores ao modo de produção capitalista não significou a derrota definitiva dos seus interesses na luta de classes. Prova disso é que a reprodução da força de trabalho assalariada, fundamental à manutenção do sistema, demanda um esforço constante por parte das elites econômicas, efetivando-se na utilização de mecanismos ideológicos repressivos, em ações que ultrapassavam em muito os limites da fábrica. Como diz David Harvey (1992, p. 119), “a familiarização dos assalariados foi um processo histórico bem prolongado (e não particularmente feliz) que tem que ser renovado com a incorporação de cada nova geração de trabalhadores à força de trabalho”.

Até sua completa consolidação, o sistema capitalista passou por várias crises, motivadas justamente por sua impossibilidade de satisfazer as necessidades mais fundamentais dos trabalhadores e promover, ao mesmo tempo, a acumulação de capital. As crises mais dramáticas ocorreram nos anos 1930. De acordo com Adam Przeworski (1988, p. 30), “em nenhum momento na história a irracionalidade do sistema capitalista foi tão gritante”. O cotidiano da crise era marcado por altos índices de desemprego, fábricas paradas, pois não havia para quem vender os produtos e “ao mesmo tempo em que famílias passavam fome, alimentos – alimentos já produzidos – eram destruídos. O café foi queimado, porcos foram dizimados, os estoques se deterioraram, as maquinas enferrujaram. O desemprego era o problema político central da sociedade.” (PRZEWORSKI, 1988, p. 30)

[9] Instituições para as quais eram levados mendigos ou jovens para trabalharem ou aprenderem uma profissão.

As soluções dos problemas que assolavam o capitalismo foram fornecidas pelo keynesianismo. Przeworski diz que foram as teorias de Keynes que possibilitaram a harmonização do capitalismo com a democracia. Segundo o autor, “ele manteve a expectativa de que o Estado poderia harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia” (PRZEWORSKI, 1988, p. 33).

O keynesianismo, aliado às transformações nos processos produtivos propostas pelo fordismo, criou as condições para que o capitalismo entrasse numa nova fase de desenvolvimento e surgisse o que veio a ser conhecido como “Estado previdência” ou “Estado de bem-estar social”. As mudanças que essa nova fase trouxe consigo afetaram todas as dimensões do cotidiano dos trabalhadores. De modo geral, estas são as condições históricas que fizeram com que o esporte fosse uma atividade restrita às classes dominantes em seu nascedouro e se popularizassem logo a seguir.

A partir de meados do século XIX, observamos que o processo de institucionalização do esporte alcançará nível global, cujo marco maior será a criação do Comitê Olímpico Internacional (COI) em 23 de junho de 1894 e a realização dos primeiros Jogos Olímpicos da Era Moderna em 1896.

O quadro abaixo, apresentado por Altuve (2002, p. 24), aponta o ano de surgimento das organizações esportivas nacionais em diversos países capitalistas industrializados, fatos que demonstram o alastramento do fenômeno esportivo e de sua institucionalização na Europa Ocidental.

Quadro 1: evolução do processo de institucionalização do esporte na Europa

País / **Esporte**	Inglaterra	Estados Unidos	Alemanha	Suíça
Futebol	1863	...	1900	1904
Natação	1869	1878	1887	1904
Ciclismo	1878	1880	1884	1900
Remo	1879	1872	1883	1904
Atletismo	1880	1888	1898	1895
Tênis de mesa	1886	1881	1902	1906
Esqui	1903	1904	1904	1908

Fonte: Altuve (2002)

O autor apresenta em sua obra uma resenha sobre a chegada do esporte na América Latina (AL), cujas modalidades destacamos a seguir: o futebol surgiu

primeiramente na Argentina, sendo que em 1884 já integrava os currículos dos liceus argentinos; a primeira partida internacional na AL foi realizada entre Argentina e Uruguai, em 1905, e a primeira confederação foi a Confederação Sul-Americana de Futebol (Conmebol), criada em 1917; o voleibol foi introduzido em Cuba em 1905, no Brasil em 1906, na Argentina e no Uruguai em 1912, no México em 1917 e na Venezuela em 1937; finalmente, o basquetebol aparece em Cuba entre os anos de 1865-1866, em 1895 na Venezuela, 1897 em Porto Rico, 1903 na Colômbia e em 1904 no Panamá (ALTUVE, 2002, p. 39-40).

3.1.1. Das elites à classe operária: O esporte no Brasil em uma abordagem na perspectiva de classe

No Brasil, a "migração" de classe do esporte seguiu trajetória semelhante à do caso europeu. Aliás, o esporte chegou em nosso país na bagagem dos imigrantes estrangeiros vindos para este hemisfério para substituir a mão-de-obra escrava na lavoura do café, dos que vieram para suprir demandas da indústria que recebia impulso desde os últimos anos do Império, ou ainda dos filhos das classes mais abastadas quando voltaram de seus estudos na Europa, de modo que a presença de algumas modalidades esportivas já pode ser notada no cotidiano das elites em meados do século XIX. Sem temer errar, podemos supor que semelhantes fatores econômicos, políticos e sociais e valores ideológicos absorvidos das sociedades européias (França e Inglaterra), os quais passariam a conformar social e economicamente a sociedade brasileira – senão dominantes, já com certa hegemonia pouco antes da chegada da República e, particularmente, reforçados por esta –, criaram as condições para a sociedade "auto-regulamentar-se" em diversas esferas da vida social e permitiram também àquelas parcelas da população interessadas no esporte estabelecerem suas primeiras formas de organização e de institucionalização, primeiro junto às elites e depois junto às classes trabalhadoras.

Assim, observamos a primeira demonstração de esgrima na Faculdade de Direito em São Paulo, realizada em 1855. Outras modalidades, como o remo e o atletismo, também encontrariam no âmbito acadêmico, espaço exclusivo das elites, o melhor meio

de proliferação. A cultura associativista[10] (clubes) foi introduzida provavelmente pelos imigrantes alemães[11], cujo exemplo mais significativo talvez seja a criação das "sociedades ginásticas" nos locais onde foram instaladas suas comunidades, objetivando preservar aspectos da tradição germânica de práticas corporais artísticas e esportivas e, possivelmente, manter inalterados os laços de "raça" fortemente arraigados em suas coletividades[12]. Entretanto, os imigrantes ingleses encarregar-se-iam de disseminar essa cultura como uma das formas de favorecer a sociabilidade da elite cuja classe integravam. Mais tarde, a Associação Cristã de Moços (ACM) contribuiu para a popularização de modalidades como o basquete e o voleibol. Assim é que no último decênio do século XIX, em cidades como Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre podemos verificar uma ampla gama de modalidades esportivas sendo praticadas por uma elite ciosa de suas atividades, muitas das quais, naquele momento, tal como em suas origens na Inglaterra, distintivas de classe.

Quanto à difusão do esporte junto às classes populares, talvez os melhores exemplos possam ser oferecidos pelo futebol. As características desta modalidade permitiam fácil adaptação no que se refere ao espaço e equipamento para sua prática, permitindo desse modo uma rápida penetração junto a essas classes sociais. No momento de sua introdução no Brasil, oficialmente em 1894, esse esporte já estava consolidado na Inglaterra, tinha perdido seu caráter elitista e era praticado pelas classes operárias. Também se estava popularizando em diversos países europeus, principalmente naqueles com que a Inglaterra mantinha relações comerciais, daí sua presença ser notada primeiramente em cidades portuárias. Tanto na Europa quanto no

[10] Huizinga (1980) salienta que uma das características do jogo é a tendência de os jogadores formarem comunidades permanentes para criar a sensação de estarem "separadamente juntos" [...]. O autor diz que "o clube pertence ao jogo tal como o chapéu pertence à cabeça" (HUIZINGA, 1980, p. 54).

[11] O clube Sociedade Ginástica de Porto Alegre (Sogipa) foi fundado em 1867 como Deutscher Turnverein (sociedade alemã de ginástica) por iniciativa de Alfred Schütt, um comerciante alemão, visando implementar no Rio Grande do Sul a cultura *Turnen* (prática de ginástica). O clube inicialmente oferecia atividades de ginástica, tiro ao alvo, teatro e, logo mais, natação, esgrima e futebol. Disponível em: <http://www.sogipa.esp.br/historia/historia.php>. Acesso em: 15 abr. 2005.
Creio que seja desnecessário mais do que lembrar a origem do "Método Ginástico Alemão" e seu vínculo com ideologias construídas a partir de categorias como pátria, nacionalidade, guerra, e os apelos para que fosse assumido e promovido pelo Estado. Também creio que não se faz necessário avançar na história, apenas lembrar o temor do governo alemão relativo ao movimento *Turnen* por acreditar que ele poderia ser um veículo de divulgação das teorias liberais em voga nos tempos de Jahn (BETTI, 1991, p. 36 et seq.).

[12] Sobre o assunto ver, por exemplo, Teschebe (2000, p. 142-143).

Brasil, a configuração do futebol como esporte – e não apenas ele, mas também diversas outras modalidades – está relacionada ao processo de industrialização e ao surgimento das grandes cidades (SANTOS, T. C., 2000).

Inicialmente vinculado às elites, o futebol popularizou-se no Brasil, contrariando expectativas de ilustres personagens nacionais[13], enfrentando o preconceito de classe e de raça, refletindo, assim, as plurais maneiras de se expressarem as diferenças de classe em uma sociedade que se formava a partir de preceitos republicanos e liberais.

Atentemos, por exemplo, à história dos clubes (times) de futebol das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Oficialmente, o futebol foi introduzido no Brasil por Charles Miller, filho de um inglês casado com uma brasileira, que estudou na Inglaterra e, na sua volta para São Paulo, trouxe na bagagem duas bolas de futebol e um uniforme completo. Miller conseguiu conquistar a simpatia do associados do Clube de Críquete São Paulo Athletic Club para a prática do futebol (LOPES, 2004). O Fluminense foi fundado em 1902 por iniciativa de membros da elite das Laranjeiras, bairro nobre da cidade do Rio de Janeiro; dois anos depois, ocorria o mesmo com o Botafogo; o Flamengo (1895) e o Vasco da Gama (1898), inicialmente clubes de regatas (esporte da nobreza naquela época), adotaram o futebol em 1911 e 1916, respectivamente (MATTOS, 1997). Assim, como diz José Lopes,

> muitos dos grandes clubes de futebol acabavam reproduzindo no campo e na arquibancada uma seleção social que reunia famílias das elites do Rio e de São Paulo. Os clubes acabavam sendo um lugar urbano de sociabilidade onde se prolongavam, através de atividades físicas e esportivas e de assistência a elas, os salões e saraus reunindo famílias dominantes dos sobrados do início do século naquelas cidades [...] o futebol era uma entre várias características de um modo de vida das elites (LOPES, 2004, p. 126-127).

A influência do poder instituído sobre a configuração desses clubes é paradigmática no caso do Flamengo: sua primeira sede teve o terreno doado pela prefeitura; mais tarde, construiu uma segunda sede na Gávea, cujo terreno foi doado pelo governo federal. Tendo, assim, duas sedes, uma freqüentada pelos "pobres" e outra pelos "endinheirados", o mais popular de todos os times tinha sua razão de ser pelos vínculos com o governo populista de Getúlio Vargas. Como salienta Cláudia

[13] Graciliano Ramos teria escrito que "futebol não pega, tenho certeza; estrangeirices não entram facilmente na terra do espinho" (apud VINÍCIUS, 2003, p. 16).

Mattos,

> [...] mais que nenhum outro clube do Rio, o Flamengo construiu seu patrimônio graças às benesses da elite política de esferas municipais, estaduais e federais. [...] Não é por acaso que o período no qual o Flamengo conseguiu sua maior conquista patrimonial, a doação do terreno da Gávea, dobrado com o posterior aterro da Lagoa, tenha sido na era Vargas. (MATTOS, 1997, p. 77)

No que diz respeito à sua apropriação, as principais características do futebol brasileiro, de sua origem até aproximadamente a década de 1940, são assim descritas por Waldenir Caldas:

> [...] se no início o futebol no Brasil teve um caráter essencialmente elitista, os motivos se justificam. É preciso ver que os ingleses, introdutores desse esporte neste país, integravam a elite da sociedade paulistana e carioca. Só eles, e os brasileiros ricos, tinham acesso à prática do futebol. Quase todo o material necessário era importado e muito caro. Não bastassem os empecilhos econômicos, os preconceitos social e racial reiteravam de forma categórica o elitismo. [...] Esta foi uma das características do futebol brasileiro até o início dos anos quarenta. Apesar da evidente popularização desse esporte, boa parte da elite burguesa não aceitava subalternos nem negros no seu time. E mais do que isso, a própria classe dirigente do futebol estimulava a discriminação social e racial. Tanto em São Paulo, quanto no Rio de Janeiro, todos os clubes recreativos que aderiram ao futebol não admitiam negros no time e nem jovens que não estivessem estudando. (CALDAS, 2001, p. 120)

O processo de institucionalização do futebol foi também marcado pelas relações de classe características da sociedade brasileira naquele período. Vejamos o que diz Lopes sobre o assunto:

> A primeira liga de futebol é organizada em São Paulo em 1901, que patrocinou o primeiro campeonato de clubes no Brasil, na cidade de São Paulo, enquanto no Rio a liga local só é organizada em 1905 e o primeiro campeonato local de clubes, em 1906. Do primeiro campeonato em São Paulo participaram cinco clubes, o São Paulo Athletic Club, time da colônia inglesa na cidade e onde atuava Charles Miller; o Clube Atlético Paulistano, da elite brasileira mais tradicional da cidade; o Sport Club Germânia, da colônia alemã e onde jogava Hans Nobiling; a Associação Atlética Mackenzie College e o Sport Club Internacional. O Paulistano, formado por jogadores das elites brasileiras, com mais capacidade de recrutamento e renovação, chegou a ter uma equipe famosa nos anos de 1910 e 1920. Mas é interessante que nenhum desses clubes tenha continuado no futebol depois que este passou a profissional nos anos 1930, enquanto no Rio os clubes pioneiros como Fluminense, Botafogo, América, Flamengo, tão de elite quanto os de São Paulo, permaneceram. (LOPES, 2004, p. 128)

A Liga Nacional de Futebol Porto Alegrense ou, como pejorativamente era chamada, a Liga da Canela Preta, criada por negros na cidade de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, demonstra, por um lado, a segregação racial existente no futebol e, por outro, as estratégias das classes populares para acessarem as práticas culturais esportivas nas primeiras décadas do século XX[14]. Proibidos de participar dos jogos promovidos pelas ligas oficiais, os negros criaram suas próprias ligas. No Estado do Rio Grande do Sul, e possivelmente em muitos outros do Brasil, este não foi um fenômeno pouco comum[15]. A reação à participação dos negros no futebol não partiu apenas das classes dominantes. Lima Barreto, escritor mulato que combatia o racismo dos grandes clubes, chegou a propor uma liga contra o futebol (SANTOS, J. A., 2000).

Sobre o futebol, pode ser citado ainda o fenômeno da proliferação de vários clubes e times nos subúrbios da capital federal (Rio de Janeiro), e de várzea em diversos municípios brasileiros, cuidadosamente excluídos da rede oficial para não exercerem influência nesta estrutura, porém muitos deles criados nos moldes dos clubes da elite para permitir o acesso às práticas esportivas das massas[16]. Lopes (2004) acrescenta que a proliferação de clubes em bairros populares no Rio de Janeiro, aproximadamente 30 até fins de 1906, e a criação de mais 40 em 1907, levou a Liga Metropolitana de Futebol a tomar "medidas restritivas" e recomendar "a interdição de registro 'como amadores nesta liga às pessoas de cor'" (PEREIRA, 2000, p. 67, apud LOPES, 2004, p. 129).

Finalmente, vale citar ainda o caso do "operário-jogador" (ANTUNES, 1994, p. 102-109), cooptado pelo patronato e incorporado ao "clube-empresa" organizado pela elite interessada em suas habilidades corporais. A proliferação de clubes ligados a empresas e estimulados por estas, especialmente as têxteis, foi intensa desde a primeira década do século XX. Na cidade do Rio de Janeiro encontramos diversos exemplos, como o do Bangu Athletic Club (1904), do Carioca F. C. (1907) e do

[14] Sobre o assunto, ver Jesus (1998).

[15] Sobre a inserção do negro no futebol, não há como deixar de citar a obra de Mario Filho (1964), considerada clássica. Trata-se de uma narrativa romanceada sobre esse esporte no Brasil, "uma espécie de épico do negro no futebol brasileiro", influenciado pela ideologia dos anos 1930 e 1940, apresentando uma singular perspectiva da "integração nacional a partir do futebol" (SOARES, 2000, p. 115).

[16] Neste exemplo, é interessante citar o estímulo dado pelo Estado aos capoeiristas, para que trocassem suas práticas corporais pelo futebol. Cf. Santos (1981).

Confiança Athletic Club (1918). Duas vantagens foram rapidamente percebidas pelos empresários ao estimularem a criação de clubes de futebol: por um lado, os clubes esportivos seriam mais “um mecanismo de controle da empresa sobre seus operários” (BATALHA, 2004, p. 114), criando um sentimento de “pertencimento” à fábrica; por outro lado, a burguesia industrial percebeu que era uma boa estratégia associar o nome da empresa a um time de futebol vencedor, com capacidade de aglutinar em torno de si grandes torcidas e, assim, atrair a simpatia para o consumo de seus produtos, expandindo as possibilidades de aumentar suas vendas e, conseqüentemente, seus lucros. Desse modo, o futebol foi transformado num catalisador da “circulação de mercadorias” e promotor da acumulação de capital. No entanto, vale ressaltar que este fato não altera em um milímetro a condição do trabalhador nas relações de produção e o seu lugar na divisão social do trabalho.

Contudo, iniciativas das classes populares no setor esportivo também podem ser observadas. É o caso do Sport Club Gutemberg (1916), criado por trabalhadores do setor gráfico (BATALHA, 2004). O esporte seria, ainda, integrado às políticas sindicais no final da década de 1920, fato que demonstra não apenas “a crescente percepção das lideranças do movimento operário da necessidade de atrair o operariado para suas organizações, mas [também] mudanças processadas na cultura associativa” (BATALHA, 2004, p. 115).

Todas essas iniciativas de cunho privado, “autônomas” para alguns, serão profundamente marcadas pelas relações sociais de produção e pela divisão social do trabalho correspondente à nascente sociedade produtora de mercadorias – o Estado moderno brasileiro –, crivado por contradições que se manifestam no nível das relações de classe com repercussões no aparelho esportivo e com desdobramentos em questões de gênero (impedimento da prática de alguns esportes por mulheres) e de raça (segregação expressa pelos “clubes de brancos” e “clubes de negros”); contradições, todavia, condensadas no nível do Estado de forma a não ameaçar a hegemonia das classes dominantes.

Nesse sentido, podemos levantar a hipótese sobre a insuficiência dos

argumentos utilizados por Linhales[17] para configurar como autônomas as iniciativas no esporte da sociedade nesse período. Escreve a autora:

> Se a autonomia da sociedade para organizar-se esportivamente é uma forte característica do esporte brasileiro em sua origem, parece-me verdadeiro afirmar que tal condição guarda relação com quatro fatores fundamentais: 1) pequena intervenção estatal; 2) baixo nível de conflito entre grupos ou agremiações esportivas; 3) baixo nível de demanda da população por equipamentos e estruturas para a prática desportiva; 4) ausência de interesses secundários em relação aos resultados, resguardando e favorecendo a dimensão lúdica como elemento motivador das atividades. (LINHALES, 1996, p. 47)

No que diz respeito ao primeiro fator, não nos devemos esquecer de que, com a abolição da escravatura e a conseqüente implantação do mercado de trabalho livre no Estado brasileiro, este é colocado diretamente na etapa concorrencial do modo de produção capitalista hegemonizado por uma elite conservadora. Esta foi influenciada pelo liberalismo e pelo positivismo absorvidos da Europa, e proclamou a República tendo como ideais, por um lado, a construção de um Estado liberal e moderno no molde das sociedades industrializadas desse continente[18], e por outro, a garantia dos interesses e a hegemonia na estrutura de poder da oligarquia agrária produtora e exportadora de café (em detrimento da produtora de açúcar), embora já ameaçada naquele tempo por uma incipiente burguesia industrial. Nesse sentido, contaram com o apoio dos militares (responsáveis diretos pelo golpe que determina o fim do Império) e da burguesia industrial. Dessa forma, foram estabelecidos fortes elos de ligação entre essas frações das classes dominantes. Mesmo discordando e muitas vezes se opondo às práticas autocráticas das oligarquias, a burguesia industrial reconhecia que com essa aliança poderia criar as possibilidades de ver atendidas suas demandas políticas e

[17] Polemizamos com esse trabalho da autora com profundo respeito e por reconhecer nele, no quadro analítico brasileiro, além da originalidade de tratamento da questão numa perspectiva de classe, a tentativa mais articulada e séria de responder às questões colocadas pelas relações entre o Estado brasileiro e o esporte.

[18] Não são poucos os estudos históricos, nas mais diversas acepções, que abordam este importante período da história de nosso país. Embora estas análises deixem a desejar do ponto de vista social e econômico, elas permitem que observemos o cotidiano das classes dominantes num período histórico romanticamente chamado de "*belle époque*", de grande impulso à industrialização, que se inicia ainda no período imperial e cujas características determinarão todas as tentativas de implementar um projeto de modernidade no Brasil. Ver, por exemplo, as obras de Mattos (1997) e de Lucena (2001), ambas citadas neste estudo.

econômicas, pois a exportação de produtos agrícolas, especialmente do café, garantia os recursos que financiavam a industrialização no país. Além disso, tal oposição às práticas oligárquicas dava-se em função de interesses particulares feridos, já que elas eram utilizadas "em suas relações sociais [...] [e] fazia parte de sua segunda natureza humana" (FERNANDES, 1975, p. 205). Assim, na verdade o que observamos nesse período é "liberdade" para a "iniciativa privada" sob uma particular forma de interferência do Estado de acordo com princípios do liberalismo mais tradicional[19] e demandas de uma sociedade baseada numa economia de mercado que precisa ser regulada de acordo com tal perspectiva. Como já afirmara Hirsch (1978, apud CARNOY, 1990, p. 185), "o Estado capitalista é intervencionista [...] para compreender a natureza particular do Estado capitalista temos de analisar em termos de movimento do desenvolvimento capitalista". Desse modo, não devemos confundir "autonomia" para transitar no âmbito do mercado e das relações privadas com a não-intervenção do Estado[20]. Ele intervém justamente para manter as relações de classe apropriadas para desenvolver o mercado e reverter as causas que deflagram crises na lógica de seu funcionamento. Esse é o caso, por exemplo, de quando age para combater a tendência à queda da taxa de lucro, "a qual provém do conflito inerente do trabalho com o capital" (CARNOY, 1990, p. 184).

É por esse motivo que julgamos o argumento utilizado por Linhales (1996) sobre a questão insustentável tendo-se a história como referência, especialmente no caso do Brasil. Aliás, sob o ponto de vista histórico tal argumento mostrou-se retórico e funcional apenas às concepções liberais que julgam tudo o que provém do Estado ruim e ineficiente, e o que provém do privado bom e eficiente.

Em suma, independentemente do estágio de desenvolvimento do capitalismo, o Estado sempre atua intensamente em relação à sociedade. Particularmente com relação à intervenção do Estado no primeiro período republicano, em um estágio de desenvolvimento do capitalismo próximo do que Marx (1989) denominou de

[19] Vale citar os limites impostos à liberdade pela primeira Constituição republicana, que proibia o voto de mulheres, analfabetos e militares de baixa patente, fato que excluía grande parte da população da participação das decisões sobre o país naquela época. Com a permanência das oligarquias agrárias no poder, prolongou-se a forma de fazer política, cujo voto era de cabresto, isto é, dever-se-ia votar no indicado pelo dono do latifúndio.

[20] Talvez a expressão mais apropriada para lidar com essa questão fosse "emancipação", utilizada por Marx em sua obra *A questão judaica*. Sobre o assunto, ver Marx [1980].

"acumulação primitiva", é apenas uma forma de o Estado mediatizar a contradição de classe presente na totalidade social ou, como diz Poulantzas (2000, p. 16), "uma modalidade de presença do Estado" no âmbito das práticas socioculturais esportivas. O que temos aqui é uma forma específica de articulação entre o político, o social e o econômico, presente nas relações sociais de produção correspondentes a uma determinada etapa de desenvolvimento do modo de produção capitalista no Brasil e que repercute no âmbito das atividades "físicas" e esportivas impregnadas nesta época pela ideologia médico-higienista[21], num primeiro momento, e logo em seguida articulada com os ideais de eugenia do regime fascista. Não importa aqui se a quantidade de pessoas atingidas ou "beneficiadas" pelas ações e ideologia sanitaristas do Estado na época em questão seja ilusória[22] e o quanto houve de reação a algumas medidas adotadas[23], ou se os mecanismos utilizados pelas classes populares para ascender ao esporte conservavam algum grau de autonomia – questão que, se adquire importância do ponto de vista antropológico em microanálises etnológicas, é praticamente irrelevante do ponto de vista social, político e econômico. Tal perspectiva não consegue explicar a totalidade social na qual o que se evidencia é o logro da função de legitimação de uma nova ordem que se pretendia consolidar no país[24], tendo o Estado como mediador e promotor dos interesses de uma nova composição de forças políticas que viria a constituir o "novo" bloco de classes que se instalaria no poder objetivando favorecer a implantação um novo modelo de acumulação que levasse o país ao progresso e, conseqüentemente, à modernização[25].

---

[21] O modelo de "corpo higiênico-eugênico" é construído pelos governantes das primeiras décadas do século XX objetivando "consolidar o processo de reordenamento social implementado a partir do assumir da posição de ex-colônia portuguesa – contando, para tanto, com a ajuda de médicos higienistas [...]" (CASTELLANI FILHO, 1999, p. 20).

[22] Na verdade, muitas pessoas foram prejudicadas, pois "[...] a modernização urbanística, no Rio de Janeiro, [...] expulsou moradores e proprietários pobres de suas casas sem que se lhes permitisse o acesso ao juiz" (FAORO, 1992, p. 13).

[23] Por exemplo, a revolta da vacina. Ver Sevcenko (1984).

[24] Linhales (1996) questiona os resultados efetivos da influência do pensamento médico-higienista nas atividades corporais no primeiro período republicano, pois as ações implementadas pelo Estado atingiam pequenas parcelas da população (elite). Poder-se-ia contra-argumentar de várias maneiras esta tese da autora, mas aqui lembro apenas que a ideologia dominante é a ideologia das classes dominantes. A influência médico-higienista foi tão marcante nas atividades culturais esportivas que ainda hoje sua legitimação se dá por meio da retórica da saúde.

[25] A base filosófica do projeto de modernização no Brasil é o positivismo, e a econômica é o liberalismo. A partir dos princípios destas correntes filosófica e econômica, podemos dimensionar a importância dada à reforma sanitária, a apologia à eugenia, o racismo nela impregnado, o autoritarismo no âmbito das

O processo de industrialização tardio no Brasil não impediu que, a exemplo dos países europeus e dos Estados Unidos, processos semelhantes de controle da esfera do lazer e do trabalho fossem utilizados. Na esfera do trabalho, as estratégias de controle do trabalhador tiveram como carro-chefe as transformações realizadas no processo de trabalho, que separou planejamento e execução, levando à sua desqualificação, oportunizando a que qualquer um pudesse realizá-lo. Este fato permitiu a inserção da mulher e do menor no processo produtivo, aumentando o exército de reserva e, como conseqüência, o rebaixamento dos salários. A insegurança gerada pelo medo do desemprego configurou-se como um dos melhores meios de domesticação e subordinação dos trabalhadores ao tempo do trabalho, durante o processo de industrialização do Brasil[26]. Além disso, a história do movimento operário está repleta de exemplos de intervenções nas organizações dos trabalhadores durante o primeiro período republicano brasileiro. Para citar um exemplo, durante o governo de Hermes da Fonseca foi criada a Lei Adolfo Gordo, que permitia a expulsão do país de lideranças operárias estrangeiras. Criticada pela imprensa operária, foi "alvo da luta constante para assegurar o mínimo de liberdade política para o movimento" (RESENDE, 1990, p. 14).

Na esfera do lazer, também não faltaram esforços por parte das classes dominantes para elaborar e executar políticas de uso deste por parte dos trabalhadores. Estas visavam, em primeiro lugar, a disciplinar e adequar as classes que vivem do trabalho, criando atitudes e um ambiente propício ao desenvolvimento dos valores sociais adequados às exigências do novo modo de produção que se queria consolidar. Não podemos esquecer aqui a forma com que o Estado observava os meios operários nesse período histórico. Na obra de Maria Auxiliadora Guzzo de Decca (1990, p. 57) é relatado que os poderes instituídos consideravam "como extremamente perniciosos, para a 'moral e disciplina do trabalho', focos de agitação e revolta social. Hábitos operários no escasso tempo de lazer eram considerados vícios e a recreação do operariado, considerada 'improdutiva'." Um conjunto de outras medidas presentes na

relações sociais e o estímulo e defesa do projeto de industrialização. "O progresso era tudo, os direitos do cidadão não existiam, inclinando [...] as classes altas para o evolucionismo de Spencer, apto a abrigar as teorias racistas, que, ao justificarem-nas, davam-lhe uma base biológica." (FAORO, 1992, p. 12)

[26] Em seu estudo intitulado *A domesticação dos trabalhadores nos anos 30*, Silva (1990) relata com muita propriedade a situação a que está submetida a classe operária no que diz respeito à sua forma de subsistência na sociedade brasileira.

história operária que poderia ser citado revela a preocupação e a efetiva ação das classes dominantes instaladas no poder para controlar as atividades fora do tempo de trabalho do operariado, como punição com prisão do "vadio", as "casas de trabalho", a resistência em conceder direito de férias, a criação de parques infantis, bibliotecas, o estímulo ao futebol de várzea[27], etc., tudo para evitar o "mau uso" do lazer (VERONEZ, 1998, p. 135 et seq.). Portanto, no que diz respeito ao tempo de lazer das classes populares, de pequena a intervenção estatal não tinha nada[28]. É importante salientar que o acesso ao esporte, da mesma forma que a outros direitos sociais, inicialmente sofreu resistência da burguesia; tais direitos foram sendo concedidos não apenas por pressão dos movimentos sociais, mas como forma de disciplinar, domesticar, controlar e cooptar a classe média e o operariado e, assim, conseguir o apoio para minar o poder das oligarquias agrárias. Além disso, o esporte era tido como uma prática que disciplinava o corpo, mantinha-o saudável e disposto, condições necessárias ao novo tipo de trabalhador apto a aceitar as condições de vida típicas de uma sociedade industrial e desenvolvida. Assim, pode-se afirmar que a propagação de princípios higienistas e eugênicos não possuía outra motivação mais importante do que adaptar os trabalhadores às novas necessidades do desenvolvimento do Estado capitalista brasileiro.

Quanto ao segundo fator apontado por Linhales (1996), parece-nos não corresponder à verdade histórica, pois são conhecidas as desavenças entre as entidades que administravam o esporte, o que acabou por levar o Estado, mais adiante, a intervir neste "aparelho" para preservar os interesses coletivos da elite esportiva. Na própria exposição de motivos do Decreto-Lei n.º 3.199 aparece a palavra "disciplinar" o esporte, em decorrência dos tensionamentos exacerbados, especialmente no âmbito do futebol[29]. Um exemplo das desavenças foi a tentativa de retirar o Vasco da Gama da primeira divisão do campeonato carioca em 1924, após o time ter vencido a Segunda

[27] Visando, neste caso, desviar a atenção da classe operária, que a partir do segundo decênio do século XX organizou o movimento sindical e realizou uma série de greves cobrando direitos sociais.

[28] Ainda sobre esta questão, poderíamos citar as intervenções "eventuais" dos governos no esporte, tal como a efetivada pelo presidente Epitácio Pessoa, que, às vésperas do Campeonato Sul-Americano, em 1921, deu uma ordem direta para que o presidente da Confederação Brasileira de Futebol evitasse convocar negros. Cf. Capraro (2002).

[29] A própria autora faz, em seu texto, referência a um conjunto de "rupturas" ocorridas no futebol desde 1913. Cf. Linhales (1996, p. 49).

Divisão com a participação de negros no time. A alegação era a de que o time "de portugueses e negros não possuía estádio à altura de disputar a Primeira Divisão" (VINÍCIUS, 2003, p. 10). Algo semelhante ocorreu em São Paulo quando o Corinthians – time constituído por negros – foi aceito pela Liga Paulista de Futebol para participar do campeonato, provocando a retirada voluntária do Clube Atlético Paulistano. Outro bom exemplo dessas desavenças é o de que, por razões políticas e administrativas, a participação do Brasil na Olimpíada de 1924 (Paris) chegou a ter a inscrição cancelada. No entanto, 11 atletas chegaram a participar dessa edição dos jogos nas modalidades de remo, atletismo e tiro. Contudo, parece que a questão da profissionalização do esporte foi o motivo mais contundente para tais desavenças. O não-compartilhamento da idéia de aceitar times profissionais participando de campeonatos fez com que o Clube Atlético Paulistano – *les rois du football*[30] –, constituído pela elite mais tradicional da cidade de São Paulo, propusesse a formação de uma nova liga (a Associação Paulista do Esporte Amador), com um regimento mais seletivo e que impedisse a participação de times com jogadores negros e/ou profissionais (LOPES, 2004)[31].

O terceiro fator também me parece contraditório, até mesmo tendo-se em conta alguns dados fornecidos pelo trabalho da autora, pois conforme ela própria relata, só no setor náutico, em poucos anos, houve a proliferação de vários clubes em diversos municípios brasileiros, o que demonstra de fato a grande demanda por esporte. No futebol e em outras modalidades aconteceu o mesmo.

Finalmente, quanto ao quarto e último fator, podemos dizer que ele andava junto com a outra dimensão do esporte (competitiva). A criação do Comitê Olímpico Brasileiro em 1914 e a realização de campeonatos (nacionais, regionais) de diversas modalidades esportivas desde os primeiros anos do século XX demonstram o apelo que existia, até mesmo nas massas, ao esporte de competição. É fato a atração exercida pelas competições esportivas junto às classes populares, conforme é demonstrado por farta documentação jornalística e histórica. A preocupação com o resultado das competições fica evidente com o movimento realizado por diversos clubes desde os primeiros anos dos 1900, especialmente os de futebol, em direção à profissionalização, visando

[30] Manchete do *Le Journal* de Paris em 1925, quando da excursão do time à Europa. Cf. Patusca (1945).
[31] Adiante retomaremos o assunto da profissionalização.

garantir melhores condições para a preparação dos atletas[32].

As questões trazidas pelas diferentes dimensões do esporte, cujas categorias de análise mais comumente aceitas são rendimento (esporte competitivo), educação (esporte educacional) e lazer (esporte de participação), mobilizam ainda hoje discussões na área[33], não raro explicitando contradições entre diferentes interesses no interior do aparelho esportivo, porém, não redutíveis a este, sendo expressão de contradições já presentes na luta de classe.

3.1.2. Esporte e totalitarismo no Brasil: nuances da tutela estatal no setor esportivo

No primeiro período republicano, o Brasil passou por várias mudanças políticas, econômicas e sociais. Os ideais liberais foram consolidados com a Proclamação da República, em 1889[34], e com a Constituição de 1891; antes disso, a Abolição da Escravidão em 1888, abrindo caminho para a estruturação do "mercado de trabalho livre" no Brasil; por fim, o estímulo à industrialização decorrente do projeto de modernização da sociedade brasileira, particularmente de sua economia, levado a cabo pela aliança entre as oligarquias agrárias, a nascente burguesia industrial e os ideólogos políticos republicanos, fazendo emergir os primeiros grandes centros urbanos (NOGUEIRA, 1998), fato este que favoreceria a disseminação do esporte pelo país.

O desenvolvimento do capitalismo no Brasil, no período que vai da queda da monarquia até a Revolução de 1930, foi conduzido pela fração agrária da burguesia paulista, que manteria a exportação de matérias-primas e alimentos como forma principal de acumulação do capital. Embora a industrialização avançasse nesse período, dependeria da crise mundial de 1929 para efetivamente se colocar como alternativa à acumulação capitalista assentada na produção agrícola. No entanto, apenas a partir da segunda metade da década de 1950 a participação da indústria no

[32] Sobre o assunto ver, por exemplo, Caldas (1990).
[33] A discussão sobre o hoje denominado "Estatuto do Esporte", que se "arrasta" no Congresso Nacional desde 2001, é exemplo comprobatório desta afirmação.
[34] Realizada, como sabemos, a partir de um golpe militar levado a termo mais por descontentamento dessa classe com o tratamento dispensado pelo então imperador D. Pedro II do que por ideais republicanos.

Produto Interno Bruto ultrapassaria esse setor. Aliás, o processo de industrialização brasileiro dependia dos recursos das exportações agrícolas para se efetivar, configurando o que Oliveira (2003) denominou de “compromisso” entre as elites, segundo o qual seria mantida a produção agroexportadora, porém, sem ser estimulada, alocando os recursos dela decorrentes no setor industrial, via confisco cambial. A contrapartida do setor industrial seria a construção de infra-estrutura (estradas, comunicação, etc.) para facilitar o escoamento da produção. Daí a impossibilidade de ruptura com as antigas oligarquias rurais e com o latifúndio por parte da ainda desestruturada burguesia industrial. A saída para os impasses gerados pelas diferenças de interesses dessas duas classes da elite dominante foi a pactuação visando a um “consenso”, de forma que fosse possível a composição política entre elas, embora o projeto de retirar “as classes proprietárias rurais da cúpula do poder”, substituindo-as pelas “novas classes burguesas empresário-industriais”, não tivesse sido abandonado (OLIVEIRA, 2003, p. 62).

Mesmo sujeito ao forte conservadorismo das elites oligárquicas agrárias e de uma burguesia industrial influenciada pelos valores das primeiras, esse período foi marcado por significativas transformações em todas as esferas da vida social. O processo de urbanização tomou impulso com a industrialização, dando origem a “uma nova civilização, urbano-industrial, com suas classes estranhas à estrutura ‘estamental’ legada pelo Império, como um novo arsenal ideológico e com novas expectativas políticas” (NOGUEIRA, 1998, p. 24). Nesse período, foram deflagradas as primeiras greves operárias nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro (1917-1918), o Partido Comunista Brasileiro (PCB) foi fundado (1922), realizou-se a Semana de Arte Moderna e se iniciaram as revoltas militares lideradas por jovens oficiais (o tenentismo). Conforme Nogueira, “todas são manifestações que confluem para o objetivo de denunciar e combater a velha ordem oligárquica, sua política econômica e trabalhista, suas práticas corruptas e clientelísticas, os hábitos mentais e a cultura que com ela se identificavam” (NOGUEIRA, 1998, p. 25). Essa situação, agravada com a ruptura entre as classes que compunham o bloco de poder, causada por divergências de interesses regionais, levaria o país à Revolução de 1930.

Aconteceu que os instrumentos da ideologia liberal-conservadora característica

dos primeiros anos de existência da República não mais demonstraram capacidade de controlar conflitos e mediar contradições de classe geradas no interior das relações sociais presentes na sociedade brasileira. O mercado, assentado em uma economia dependente da exportação de produtos primários, inviabilizou-se como principal ente mediador das relações sociais, dada a configuração socioeconômica brasileira, a correlação de forças entre os diferentes interesses da elite nacional (burguesia agrária e industrial) e entre esta e a nova classe trabalhadora (operariado) que começava a se formar. Estes foram fatores de uma crise que confluiu para uma forte presença do Estado, que acabou assumindo para si a tarefa de dirimir conflitos e arbitrar interesses divergentes, não raramente antagônicos, transformando-se, assim, em agente protagonista do processo de modernização da sociedade brasileira.

> A modernização passaria, assim, a ser vista como dependente da intervenção de uma instância superior que integrasse as massas e harmonizasse o progresso. Descartado o republicanismo radical, prolongada a marginalização das massas e represada a cultura popular dos cortiços, não haveria como impedir o crescimento do apelo ao Estado: diante daquela sociedade pobre, desagregada e precariamente tingida pela modernização, revalorizava-se a idéia ancestral (ibérica, lusitana) de que o Estado era a única instância capaz de subsumir os particularismos, promover o bem comum e a integração social (NOGUEIRA, 1998, p. 25).

A mudança no padrão de intervenção do Estado na sociedade é um processo que se inicia com a Revolução de 1930, fato que marca séria derrota dos setores agroexportadores, embora não tenha sido uma “derrota total” (IANNI, 1994, P. 54).

Tendo perdido as eleições realizadas em 1929 para o candidato da Aliança Liberal, Getúlio Vargas chefia o movimento revolucionário de 1930, sendo conduzido ao cargo de presidente em novembro desse mesmo ano[35].

Entre 1930 e 1934, Vargas prepara as bases para a construção de um novo Estado, nomeando interventores nos Estados, criando ministérios e promulgando as primeiras leis trabalhistas. Esse primeiro período do governo varguista (1930-1937) é caracterizado por intensa movimentação política, cujo exemplo mais significativo talvez seja o crescimento do fascismo, por meio da Ação Integralista Brasileira (AIB), e da

[35] A síntese histórica elaborada sobre o governo de Getúlio Vargas decorre de pesquisa realizada nos arquivos do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas, disponíveis em meio virtual.

Aliança Libertadora Nacional (ALN), hegemonizada pelo Partido Comunista Brasileiro. A ALN foi reprimida por Vargas, que mandou prender vários de seus partidários, o que levou à revolta comunista de 1935.

A denúncia de um suposto plano para instaurar o comunismo no Brasil – Plano Cohen – foi o motivo alegado para as elites governamentais cancelarem as eleições que ocorreriam em 1937. A partir de 10 de novembro desse ano foi instaurado o regime autoritário que ficou conhecido como Estado Novo. Entre outras medidas, Getúlio Vargas fechou o Congresso Nacional, elaborou e promulgou uma nova Constituição que lhe permitiu controlar os poderes Legislativo e Judiciário, fechou partidos políticos e instituições como a AIB[36].

Durante esse período, Vargas deu continuidade ao projeto de industrialização do país, criando o Conselho Nacional de Petróleo (CNP), o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a Fábrica Nacional de Motores (FNM). Também nesse período surgiram os primeiros planos de desenvolvimento que marcam a história do planejamento econômico no Brasil. É dessa época o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939-1944). A preocupação com a defesa nacional surgiu nesse plano em decorrência da Segunda Guerra Mundial. De acordo com Accarini (2003, p. 166), este plano foi mais "uma listagem de obras públicas, acompanhadas de estímulos à criação de indústrias básicas e, principalmente, de ações voltadas ao aparelhamento nacional – em face da Segunda Guerra Mundial". Acordos entre Brasil e Estados Unidos permitiram a implementação de algumas de suas ações, como é o caso da CSN, construída com ajuda daquele país em troca da permissão para instalar bases militares no Nordeste. Ainda na gestão de Vargas, foi elaborado o Plano de Obras e Equipamentos, que contou com a assessoria de duas missões norte-americanas – Missão Taub (1942) e Missão Cooke (1943) –, as quais objetivaram diagnosticar "problemas brasileiros e [indicar] medidas para superá-los" (ACCARINI, 2003, p. 166).

Com o fim da guerra, aumentaram as pressões para a redemocratização do país. A contradição do regime autoritário em face da luta contra o fascismo desgastou o

[36] A reação dos integralistas viria em 1939, quando invadiram o Palácio da Guanabara objetivando depor Getúlio Vargas.

governo, permitindo às oposições retomarem seu movimento por eleições. A tentativa de se preparar uma transição segura e de acordo com os interesses do bloco que estava no poder, que vinha sendo feita desde 1942, garantindo-lhe condições para enfrentar sem maiores preocupações o processo eleitoral – as leis trabalhistas são parte dessa estratégia –, não logrou êxito. Mesmo com a ação da censura e da repressão, o governo não conseguiu controlar os movimentos sociais, o que o levou ao isolamento político. O processo de redemocratização foi protagonizado por atores que não estavam dispostos a aceitar a permanência de Getúlio Vargas no poder, configurando-se como uma complexa arena constituída por interesses políticos diferentes, muitos deles contraditórios. Alianças políticas foram estabelecidas pelas oposições, intelectuais lançaram manifestos exigindo a volta da democracia, dirigentes comunistas foram libertados, novos partidos foram criados. Entre estes últimos, estavam importantes partidos em torno dos quais seria centralizado o embate político: a União Democrática Nacional (UDN), que reunia a oposição de direita, o Partido Social Democrático (PSD), vinculado ao governo e, por fim, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), constituído a partir da base sindical varguista. Importante foi a legalização do Partido Comunista Brasileiro (PCB), que seria posto na ilegalidade novamente poucos anos depois (em 7 de maio de 1947). A possibilidade de Getúlio Vargas sair vitorioso das eleições marcadas para 2 de dezembro de 1945 estimulou o surgimento de movimentos conspiratórios, articulados pelos candidatos ao cargo de presidente. Entre os principais representantes deste movimento estavam o general Góes Monteiro, ministro da Guerra, e o candidato pelo PSD e ex-ministro da Guerra, Eurico Dutra. Desse modo, Getúlio Vargas foi deposto em 29 de outubro de 1945, mesmo depois de ter assumido compromissos com anistia, organização partidária e eleições para uma nova assembléia constituinte.

A Era Vargas foi um período de intensas mudanças estruturais da sociedade brasileira. Alteraram-se as bases do desenvolvimento e do modo de acumulação com ênfase na industrialização, abrindo espaço para o surgimento de vários ramos industriais que trazem consigo novos tipos de indústrias e bens. Também “foram introduzidas novas técnicas industriais e cresceu o número de operários qualificados”; para qualificar os operários, foi criado o sistema “S”, conjunto de serviços vinculados à

indústria e ao comércio (Sesi, Senai, Sesc), visando educar o trabalhador para estes setores da economia (POMAR, 1998, p. 31).

Desse modo, observamos que as principais ações governamentais estavam direcionadas para criar as condições de desenvolvimento econômico assentado no processo de industrialização que para se consolidar exigia a redução do poder político e econômico da classe agrário-exportadora. De acordo com Ianni (1994, p. 25) "até 1945, os principais acontecimentos políticos estão vinculados a essa necessidade de redução do poder político das oligarquias agrárias".

A arena política, além de se tornar muito mais complexa, passou por um processo de liberalização, o que não impediu o governo de mobilizar recursos para controlar e reprimir os movimentos social e sindical. Dela participavam os produtores de café, cuja atividade econômica continuava sendo a principal do país, e as demais frações de classe que surgiram com o processo de urbanização e industrialização: classe média, burocracia civil e militar, empresários industriais e proletariado. Os conflitos políticos que se estabeleciam entre esses grupos representavam dois diferentes projetos de modernização do país. Contudo, para além do que abordagens institucionais podem enxergar, como salienta Ianni (1994, p. 25), "na base desses confrontos estão, no entanto, as contradições entre a economia agrário-exportadora e a economia industrial em formação. Estes confrontos são o fulcro dos acontecimentos até 1945."

Ianni (1994) chama a atenção para um fator decisivo e que influencia os acontecimentos históricos do período getulista, ou seja, as crises do capitalismo internacional, que levam à perda da hegemonia pela Inglaterra e à ascensão dos Estados Unidos. Aliás, segundo esse autor, existem indícios que levam a acreditar que os Estados Unidos estiveram implicados na Revolução de 1930[37].

A esfera esportiva não ficou imune a todas essas mudanças. No Brasil, as ações governamentais que objetivaram regulamentar, ordenar e controlar de forma direta o setor esportivo ocorreram depois deste ter atingido um grande desenvolvimento institucional no âmbito das relações privadas. Porém, se, como afirma Linhales (1996, p. 43), "o esporte não surge no Estado" – e essa afirmação representaria melhor a

[37] A negativa de fornecer armamentos para as forças rebeldes é um exemplo disso.

realidade se fosse expressa por “o esporte não se reduz ao Estado” –, isso não quer dizer que estivesse fora dele, isto é, não significa dizer que o Estado não se relacionava com o “aparelho” esporte; pelo contrário, eram íntimas estas relações e claro o objetivo de operacionalizar sua função primordial de garantir o consenso e a hegemonia das classes dominantes. Muitas são as evidências desta afirmação. Em primeiro lugar, essas práticas realizadas em clubes fechados e organizadas por ligas, de forma regular, estavam restritas basicamente às classes dominantes – fato reconhecido por Linhales (1996) –, estas mesmas cujos representantes detinham a hegemonia na estrutura do Estado, configurando uma prática social distintiva, fortemente resistente à presença das classes populares, privilégio de “indivíduos” que ocupavam um dos lados (dominante) definidos pela divisão social do trabalho[38]; em segundo lugar, há muito o governo autorizava clubes a contratarem empréstimos (por exemplo: Fluminense em 1919, DPL n.º 3.955/1919; América Football Club em 1927, DPL n.º 5.258/1927), doava terrenos públicos para a instalação de sedes (caso do Flamengo, citado anteriormente), repassava recursos para delegações representativas do Brasil em eventos internacionais (por exemplo, Antuérpia em 1920, DPL n.º 4.094/1920), definia critérios de participação nestes eventos (por exemplo, Los Angeles em 1932, Decreto n.º 21.553/1932), aprovava a redução de impostos de importação de equipamentos esportivos náuticos (Decreto n.º 21.311/1932), fatos, entre outros, reveladores das íntimas relações do Estado com os aparelhos esportivos.

É verdade que a partir dos anos 1930 houve uma mudança no padrão de intervenção do Estado na sociedade e, em especial, no setor esportivo, mais intensamente a partir do período da Era Vargas conhecido como Estado Novo (1937-1945). Antes disso, isto é, antes de o governo resolver intervir de forma a tutelar o esporte, diversas modalidades com suas regras estabelecidas já eram praticadas[39],

[38] Um exemplo interessante que pode ser dado para ilustrar esta afirmação é fornecido pela própria autora: ela cita o surgimento, mencionado por Inezil Penna Marinho, de mais de 60 clubes náuticos ou regatas em várias cidades brasileiras entre 1870 e 1910. Note-se que em 1870 as relações sociais de produção ainda eram baseadas no trabalho escravo, e limites substantivos eram impostos às classes populares no que diz respeito ao direito de voto.

[39] As primeiras regras do basquete foram traduzidas para o português em 1915. Disponível em: <http://www.cbb.com.br/conheca_basquete_no_brasil_new.asp/>. Acesso em: 10 mar. 2005.

campeonatos com rígidos regulamentos ocorriam periodicamente[40], vários clubes já tinham sido criados e estavam regimentalmente ordenados[41], diferentes entidades voltadas à gestão do esporte já se encontravam estatutariamente organizadas[42], seleções e equipes nacionais já participavam há longa data de eventos internacionais representando o país[43], enfim, a esfera esportiva já estava perfeitamente integrada à vida cotidiana na sociedade brasileira, portanto, já possuía uma história, cuja trajetória havia despertado o interesse das massas e da intelectualidade nacional[44].



Figura 1: Equipe olímpica de atletismo Jogos Olímpicos 1924 – Paris.
Fonte: Arquivo CPDOC/FGV

Também há algum tempo existia uma imprensa especializada que divulgava e promovia o esporte nos meios de comunicação disponíveis na época[45]. Desse modo, pode-se afirmar que havia um setor esportivo constituído e permeado pelas

[40] A primeira competição nacional de atletismo no país foi o Campeonato Brasileiro de Seleções Estaduais, instituído em 1929. A última edição deste campeonato foi disputada em 1985. Disponível em: <http://www.cbat.org.br/acbat/histórico.asp>. Acesso em: 10 mar. 2005.

[41] A maior parte dos clubes de futebol, por exemplo, foi criada entre o final do século XIX e início do século XX.

[42] Por exemplo, o Comitê Olímpico Brasileiro foi criado em 8 de junho de 1914. Disponível em: <http://www.cob.org.br/site/sobre_cpb/historico.asp/>. Acesso em 10 mar. 2005.

[43] Quando a primeira lei nacional que regulamentava institucionalmente o esporte, caracterizando ato de intervenção propriamente dito, foi promulgada, o Brasil já tinha participado de quatro edições dos Jogos Olímpicos: Antuérpia em 1920, Paris em 1924, Los Angeles em 1932 e Berlim em 1936.

[44] Em 1923, Fernando de Azevedo publica *A evolução do esporte no Brasil no período de 1822 a 1922* (TUBINO, 1996).

[45] De acordo com Vinícius (2003), desde 1910 uma imprensa esportiva tentava consolidar-se no país, porém, enfrentando problemas por se tratar de "questão menor" e não atingir grande parte da população devido ao elevado índice de analfabetismo.

contradições de classe em um Estado debilmente liberal e autocrático que, deixando para o passado uma economia essencialmente baseada na produção agrícola, tentava chegar à modernidade a partir de um projeto de industrialização ancorado numa perspectiva desenvolvimentista (substituição de importações)[46] que ficou conhecida como "nacional-desenvolvimentismo".

Portanto, um novo padrão de intervenção estatal no esporte – totalitário, centralizado, burocrático e corporativista –, do mesmo modo que nas demais esferas da vida social, começou a ser implementado num momento específico de desenvolvimento do capitalismo no nosso país, de acirramento de interesses entre uma burguesia rural e uma industrial, em que o Estado está sob o controle destas últimas, porém, sem apresentar as condições de hegemonia necessárias para protagonizar a elaboração e implantação de um projeto de modernização da sociedade. Para consolidar e preservar seu poder social e seu poder político, essa burguesia, por meio de um pacto interelites, concentra poder "na cúpula governamental e administrativa" (POULANTZAS, 2000, p. 233) do governo que, por sua vez, expande em quantidade e qualidade o seu domínio, criando e intervindo em diversos aparelhos para assim fazer surgirem as condições de consenso e de melhor reproduzir as relações de dominação/subordinação necessárias e típicas do modo de produção capitalista, cujos tentáculos alcançam, a partir de então, o aparelho esportivo.

A justificativa adotada pelo governo para interpor sua autoridade no setor esportivo foi, principalmente, a necessidade de discipliná-lo e organizá-lo, isto é, se, por um lado, o esporte já estava estabelecido como uma esfera da vida cotidiana, portanto, portador de uma história[47], por outro, ressentia-se pela "falta de organização geral e adequada, que lhes imprima a disciplina necessária à sua correta prática, conveniente

[46] De acordo com alguns pesquisadores da história do planejamento econômico no Brasil, o período de 1934 a 1945 inaugura as primeiras ações de planejamento público no Brasil. O órgão responsável por coordenar as ações com esse sentido era o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). Datam dessa época alguns planos governamentais que visavam à industrialização do país, como o Plano Qüinqüenal de Obras e Reaparelhamento da Defesa Nacional (1942) e o Plano de Obras (1943). Sobre o assunto, ver, por exemplo, Almeida (2004) e Accarini (2003).

[47] As circunstâncias a que o homem está sujeito são históricas. Agnes Heller (1992, p. 18) salienta que a "vida cotidiana não está 'fora' da história, mas no 'centro' do acontecer histórico: é a verdadeira 'essência' da substância social".

desenvolvimento e útil influência na formação espiritual e física da juventude[48]". Nestes argumentos, escondiam-se disputas acirradas que revelavam as fissuras (contradições) no "bloco no poder" que ocupava o aparelho esportivo, especialmente no futebol, envolvendo a questão da profissionalização e do amadorismo. Alguns dirigentes esportivos e atletas queriam ver as práticas esportivas profissionalizadas; outros defendiam a permanência do amadorismo e da ideologia burguesa do "*fair-play*".

Por certo, o capítulo da história do esporte no Brasil relativo à profissionalização envolvia questões de classe e causava cisões nas entidades desportivas há longa data. O caso mais radical talvez tenha sido o do Clube Atlético Paulistano, que se retirou das disputas após o Estado ter reconhecido e regulamentado o profissionalismo no futebol, em 1933.[49] Por um lado, estavam os interesses dos dirigentes e atletas provenientes da elite, que queriam manter as atividades esportivas impermeáveis às classes populares por diversas razões (políticas, econômicas e sociais). Por outro lado, estavam os interesses de dirigentes (alguns deles também pertencentes à elite) e de atletas negros e operários, que defendiam a profissionalização. Assim, conforme relata Capraro (2002, p. 3),

> nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná foram criadas ligas alternativas que permitiam a presença de negros e proletários, pagando gratificações por vitória, ou pelo menos, flexibilizando o horário de trabalho para que estes jogadores pudessem treinar e arranjando cargos mais amenos, onde o trabalho físico não exigisse tanto esforço [...].

Embora a questão da profissionalização do esporte no Brasil tenha seu exemplo mais concreto no futebol, ela também esteve presente em outras modalidades esportivas. Tanto é assim que a questão surgiu no remo, no âmbito da Federação Brasileira de Sociedades de Remo, conforme a *Gazeta de Notícias* de 19 de maio de 1906, do Estado do Rio de Janeiro (apud LUCENA, 2001, p. 59). Usando de sua "autonomia relativa", para o bem do esporte, o Estado interveio para restaurar o

[48] Trecho da exposição de motivos do projeto levado para o presidente Getúlio Vargas, e que resultou no Decreto-Lei n.º 3.199, de 14 de abril de 1941. Cf. Manhães (2002, p. 29).

[49] "Mas não se afastou do tênis, que também se profissionalizou. O que demonstra claramente que a defesa do amadorismo no futebol era simplesmente uma maneira dos atletas das camadas dominantes tentarem evitar de se misturarem com atletas 'plebeus'. Os grupos sociais dominantes escolhem as modalidades que praticam e as revestem com uma etiqueta que reforça preconceitos sociais e o fosso existente entre dominantes e dominados." (SANTOS, J. A., 2000, p. 27)

equilíbrio institucional mediando essas disputas, garantindo, assim, a hegemonia de uma elite esportiva que se digladiava em função de seus interesses particulares.[50] Porém, havia algo mais do que isso: por detrás da intervenção estatal no setor esportivo estava a contribuição que o esporte poderia oferecer à implantação de um novo projeto de sociedade assentado no desenvolvimento urbano-industrial e nas relações de produção capitalistas características do novo processo de acumulação nele intrínsecas.

Diversos representantes de setores da sociedade civil – pesquisadores, intelectuais, jornalistas, gestores, atletas, entre outros – e também de variados matizes político-ideológicos, com poucas nuances, consensualmente avaliam como funestas as conseqüências da interferência governamental, ocorrida durante um longo período, no qual o setor esportivo ficou sob a "tutela" do Estado. Esse tipo de avaliação, costumeiro não só na análise das políticas esportivas, é essencialmente moralista e assentado numa perspectiva idealista (instrumental) das relações entre o Estado (absolutamente autônomo), o poder e as relações de produção, que, na verdade, nada explica sobre as contradições presentes na institucionalidade material do Estado, e também não capta sua função fundamental de reprodução da hegemonia e das relações de dominação/subordinação instauradas no setor. O desenvolvimento do Estado é histórico, portanto não é possível referir-se a ele a partir de um conceito idealizado, como se a estrutura e a forma de agir do Estado fosse igual em todos os casos e em qualquer tempo. Podemos, isso sim, falar em Estados, cada um correspondendo a uma particular forma de desenvolvimento das relações capitalistas.

Assumindo novos contornos totalitários (tal como toda ação implementada pelo Estado a partir de fins dos anos 1930), fortificada a partir do Decreto-Lei n.º 3.199, de 14 de abril de 1941, atualizada pelo Decreto-Lei n.º 6.251, de 8 de outubro de 1975, que perdurou até o ano de 1993 (portanto, 52 anos no total), a referida tutela do Estado e o protagonismo governamental no setor esportivo estariam legitimados e disporiam tanto dos instrumentos legais quanto de estruturas institucionais para definir os rumos do esporte no Brasil e a participação desse setor na construção do Estado capitalista brasileiro.

[50] Talvez o exemplo mais importante neste caso sejam as disputas ocorridas entre CBD e CBF no caso da constituição da seleção brasileira de futebol.

Existem controvérsias quanto à extensão desse período. Manoel José Gomes Tubino (2002) destaca que a primeira lei que regulamenta o esporte no Brasil – o Decreto Lei n.º 3.199, de 1941 –, originada no contexto do Estado-Novo, inaugura a tutela estatal no setor do esporte, característica da ação estatal no setor que permaneceria praticamente inalterada durante os 40 anos seguintes (TUBINO, 2002). De forma conveniente, o autor retira parcela desse período que, não por acaso, coincide com sua entrada na estrutura administrativa federal[51]. Linhales (1996) considera que a tutela do Estado se deu até 1985, ano que marca o início da Nova República. Para Manhães (2002), a estrutura autoritária do esporte permaneceu intacta até o ano de 1988, que corresponde ao da promulgação da última Constituição Federal. Porém, todo o aparato institucional do Estado utilizado para tutelar o esporte e o modo de agir dos gestores esportivos permaneceu, de fato, praticamente intocado, a ponto de a tutela se prolongar até a efetivação da Lei Zico, em 1993. Assim, vamos observar os mesmos atos autoritários, como ingerências e intervenções em entidades, depois de 1985[52].

Alguns anos antes da publicação do Decreto-Lei n.º 3.199/1941, o governo federal já tinha definido sua intenção de intervir no esporte, com a instituição da Comissão Nacional de Desportos, por meio do Decreto-Lei n.º 1.056, de 19 de janeiro de 1939, com competência, segundo seu Art. 2.º, para "realizar minucioso estudo do problema dos desportos no país, e apresentar ao Governo Federal, no prazo de sessenta dias, o plano geral de sua regulamentação" (BRASIL, 1939a). A sistematização dos trabalhos da comissão foi determinada pelo Decreto-Lei n.º 1.099, de 7 de fevereiro de 1939, que definia as relações entre o Departamento Nacional de Educação e a Comissão Nacional de Desportos, estipulando que o diretor desse departamento faria parte da referida comissão, sendo atribuída a ele a responsabilidade de apresentar o relatório dos trabalhos desta. Cabe lembrar aqui que, na organização

[51] Interessante perceber que este autor exclui um período de aproximadamente dez anos em que efetivamente nada muda nas relações de poder entre o Estado e o esporte; tal período passa a integrar as estruturas políticas-administrativas estatais do esporte.

[52] A título de exemplo, podemos citar a intervenção na Confederação Brasileira de Natação feita pelo CND por meio da Resolução n.º 1/86, de 23 de janeiro de 1986, com o professor Manoel Gomes Tubino já como seu presidente, tendo como respaldo a Lei n.º 6.251, de 8 de outubro de 1975 e o Decreto n.º 80.228, de 25 de agosto de 1977. Mesmo depois de promulgada a Constituição de 1988, o CND continuava a elaborar resoluções, portarias e recomendações a partir de atribuições dadas pela lei e o decreto acima referidos. Ver por exemplo, Brasil (1989).

administrativa do Ministério da Educação e Saúde Pública, junto ao Departamento Nacional de Educação, foi criada a Divisão de Educação Physica, que, de acordo com o Art. 12 da Lei n.º 378, de 13 de janeiro de 1937, que "dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública", seria responsável "pela administração das atividades relativas [...] à Educação Physica" (BRASIL, 1937b).[53] A hegemonia do setor militar na administração desse departamento era total, tendo passado por ele entre 1937 e 1970 o major João Barbosa Leite, o coronel Caio Mário de Noronha Miranda, o professor Alfredo Colombo, o general Antônio Pires de Castro Filho, o coronel Genival de Freitas e o coronel Artur Orlando da Costa Ferreira.

O relatório produto do trabalho da Comissão Nacional de Desportos subsidiou a elaboração do Decreto-Lei n.º 3.199/1941, considerado a primeira "lei orgânica" do esporte no Brasil (MANHÃES, 2002, p. 29). Em seu Art. 1.º, ele criava, junto ao Ministério da Educação e da Saúde, o Conselho Nacional de Desportos (CND), com a responsabilidade de "orientar, fiscalizar e incentivar a prática de desportos no país" (BRASIL, 1941). Assim, no que se refere ao esporte e à educação física, temos nesse período um aparelho com dois braços fundamentais de controle: um administrativo, mais próximo da escola, representado pela Divisão de Educação Physica do Departamento de Educação, e outro normativo e fiscalizador, mais próximo das entidades esportivas, representado pelo Conselho Nacional de Desportos.

O Decreto-Lei n.º 3.199/1941 sofreria alguns ajustes com o passar do tempo, sendo complementado pelo Decreto n.º 9.267, de 16 de abril de 1942, que "aprova o regimento do Conselho Nacional de Desportos" (BRASIL, 1942a), e pelos Decretos-Lei n.ºs 5.342, de 25 de março de 1943, que "dispõe sobre a competência do Conselho Nacional de Desportos e a disciplina das atividades desportivas, e dá outras providências" (BRASIL, 1943b), e 7.674, de 25 de junho de 1945, que "dispõe sobre a administração das entidades desportivas, especialmente sob o ponto de vista financeiro, e estabelece medidas de proteção financeira aos desportos" (BRASIL, 1945c). O CND sofreria, ainda, uma alteração na sua composição determinada pelo Decreto-Lei n.º 9.875, de 16 de setembro de 1946. Desse modo, a estrutura institucional

[53] Esta responsabilidade permaneceria, assim, genérica até meados da década de 1950, quando foi aprovado o regimento da Divisão de Educação Física, vinculada agora ao Ministério da Educação pelo Decreto n.º 40.296, de 6 de novembro de 1956.

do aparelho esportivo brasileiro estaria completa e permaneceria, do ponto de vista da legislação, praticamente imutável durante pouco mais de meio século.

Entretanto, em que pesem as funções do Conselho Nacional de Desportos, o governo brasileiro continuou interferindo no esporte por meio de decretos, destacando-se aqueles que concediam "subvenções" e isenções fiscais às entidades desportivas. Esta foi a principal forma de financiamento do esporte até o início da década de 1970, fato que contribuiria de forma significativa para o atrelamento do setor esportivo[54], especialmente aquele vinculado ao esporte de rendimento, ao projeto de mudança do Estado brasileiro, que queria criar as bases da acumulação capitalista baseada na industrialização (OLIVEIRA, 2003, p. 40).

É interessante notar que a análise das políticas esportivas realizadas sobre esse período tem como pano de fundo uma perspectiva que pode ser sintetizada pela expressão "demonização do Estado". O que se ressalta não é a ação governamental que objetivava a construção de um determinado tipo de Estado com um determinado tipo de projeto de modernização e desenvolvimento econômico e social – o "nacional-desenvolvimentismo" –, que, por não contar com as bases materiais e sociais necessárias para sua instauração, não romperia com o passado oligárquico e autoritário, em suma, com as classes que representavam o atraso e as quais tal projeto pretendia eliminar (NOGUEIRA, 1998, p. 31). Nesse sentido, por um lado a crítica é dirigida contra o Estado em geral e não às contradições presentes nesse projeto específico que exigiu, para ser implementado, pacto entre as frações que compunham a burguesia, exclusão das classes trabalhadoras e populares, golpes de Estado, censura, tortura, cooptação e repressão dos movimentos sociais, entre outras "estratégias", e produziu a pauperização de grandes parcelas da população, índices imbatíveis de desigualdade social comprovada com dados que apontam a sociedade brasileira como a que detém a segunda maior concentração de renda no mundo. São análises que não levam em conta todos os agentes sociais, e respectivos interesses, que participavam da

[54] Este atrelamento era explícito e normatizado. No Decreto n.º 9.267, de 16 de abril de 1942, que "aprova o regimento do Conselho Nacional de Desportos", no Capítulo VI, que trata das Disposições Gerais, Art. 25, está escrito que "as confederações são órgãos de execução das decisões do CND, a cuja secretaria prestarão as informações que lhes forem pedidas no prazo determinado" (BRASIL, 1942). Poderíamos citar, ainda, um grande número de deliberações do CND que explicitam as relações entre as entidades esportivas e o governo nesse período. Sobre o assunto, ver Brasil (1983).

arena política naquele momento e suas relações com o próprio Estado. Por outro lado, tais análises passam ao largo das articulações que se estabeleceram entre o Estado e as relações sociais de produção, características do particular processo de mudança da acumulação do capital deflagrado a partir da Revolução de 1930. De tanto reforçar a dicotomia entre o público e o privado, associando ao primeiro categorias como “disciplina”, “autoritarismo”, ”nacionalismo” e “corporativismo”, e “autonomia”, “pluralismo” e “liberdade” ao segundo, tais análises não conseguiram captar o essencial das relações que se estabeleceram entre o Estado e a sociedade: que o projeto de modernização do Estado brasileiro tinha como objetivo implementar, desde o início, ações direcionadas ao atendimento de interesses privados da aliança estratégica entre oligarquias agrárias e burguesia industrial, promovendo, dessa maneira, uma constante privatização do público, isto é, de atendimento dos interesses do setor privado em detrimento do setor público.

O populismo foi o instrumento que permitiu compatibilizar os interesses das classes que comporiam o bloco de poder sob hegemonia da burguesia industrial e, mais do que isso, a forma utilizada por esta fração de classe para atrair o apoio (cooptação) das classes trabalhadoras urbanas que já estavam organizadas em sindicatos e realizavam greves exigindo direitos sociais. Nesse sentido, a burguesia industrial agia com o objetivo de consolidar sua hegemonia mudando “definitivamente a estrutura do poder”, evitando, assim, a possibilidade de retrocesso no projeto de modernização assentado na industrialização (OLIVEIRA, 2003, p. 64-65).

Porém, essa fração de classe não logrou se constituir com a força necessária para assumir o protagonismo e levar adiante esse projeto. As rupturas no bloco de poder eram contínuas e o operariado, uma força política que não aceitava passivamente as demandas do capital. Desse modo, não restou alternativa à burguesia industrial senão negar princípios da ideologia liberal propulsora da revolução burguesa em outros países. Ela teve de recorrer “ao fortalecimento do Estado” e transformá-lo no “centro de decisão e ação sobre a atividade econômica” para que o processo de industrialização pudesse ser levado adiante (NOGUEIRA, 1998, p. 35). Nogueira acrescenta ainda:

> É exatamente neste aspecto que os anos 30 são emblemáticos na história brasileira. Neles a industrialização irá ganhar impulso não graças à organização em nível superior da sociedade civil, ou à virulência dos conflitos urbanos, nem à autonomização política da classe política industrial, mas sim graças à regulação estatal e ao impacto da nova situação econômica mundial. Será de fato o Estado – alargado, adequadamente aparelhado e imbuído de novas funções – que aproveitará a conjuntura aberta com a crise de 29 para dirigir a modernização e organizar a sociedade civil bloqueando sua livre manifestação e apropriando-se do que havia de mais dinâmico nela; um Estado não apenas garantidor da ordem capitalista, mas ativo e empreendedor, posto que partícipe direto do próprio sistema de produção e acumulação. O movimento operário, a efervescência cultural e o associativismo – em expansão desde os anos 20 – passarão a receber o condicionamento e a direção de um Estado modernizador mas autoritário, industrializante mas conciliador com os interesses agrários, expressão viva de uma coalizão entre velhas e novas elites. (NOGUEIRA, 1998, p. 35-36).

As análises das políticas de esporte implementadas nesse período foram realizadas sem levar em consideração ou dar a devida importância a esses fatos que as contextualizam historicamente e que as inserem num determinado projeto de Estado e de sociedade; reduzem-se a uma mera abordagem "fenomênica" das questões suscitadas em torno desse tema, impedindo uma compreensão abrangente porque não conseguem articular as relações que se estabelecem entre o esporte e a totalidade social, tendo como referência as contradições manifestas no processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

Dessa forma, a abordagem das políticas de esporte que busca construir matrizes explicativas a partir da análise do discurso presente na legislação e na normatização do setor, levadas a efeito pelo Conselho Nacional de Esporte e por alguns agentes que participaram de suas elaborações, não permite que se capte o que efetivamente estava em jogo naquele momento. É no sentido de contribuir para eliminar uma determinada estrutura de poder, valores sociais e relações de produção a ela associados, substituindo-os por outros que estejam de acordo com as necessidades de uma nova sociedade produtora de mercadorias, que o esporte será instrumentalizado como elemento disciplinador, promotor do nacionalismo e de específicos valores morais e cívicos[55]. No entanto, é preciso relativizar a importância dessas ações no setor esportivo. De fato, o grande instrumento utilizado pelo poder para cooptar os

[55] Eduardo Manhães (2002) utiliza as categorias discursivas "disciplina", "nacionalismo" e "moral e civismo" para analisar as políticas de esporte no período em que este é tutelado pelo Estado (1941-1988).

trabalhadores, inseri-los no novo mundo do trabalho proposto pela industrialização sem que para isso houvesse grandes resistências, e que condicionaria toda a cultura dos trabalhadores, especialmente sua organização e militância, é a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que seria de longe o instrumento legal mais conhecido dos trabalhadores, mais conhecido, na época de sua promulgação, inclusive do que a própria Constituição (FRENCH, 2001). Sua fácil assimilação pode ser creditada ao atendimento de determinadas demandas das classes trabalhadoras – férias, jornada limitada de trabalho, salário mínimo, entre outras –, mas também à incorporação de outras, afetas às necessidades de uma desdenhosa burguesia, que sempre relutou em aplicá-la ao pé da letra.

A legislação trabalhista consolidou a prática do "peleguismo", isto é, o atrelamento dos sindicatos aos interesses do Estado, facilitado pelo controle da fonte dos recursos financeiros que garantiam seu funcionamento pelo Ministério do Trabalho. Além disso, conforme Ianni (1994, p. 56) "os dirigentes sindicais são eleitos, em geral, com base e anuência do Ministério, isto é, do Governo". Para o autor, "nessas condições, os sindicatos e seus dirigentes reduzem-se a instrumentos de manobras políticas às vezes totalmente alheias aos interesses dos assalariados" (IANNI, 1994, p. 56).

A CLT foi, portanto, o principal instrumento de regulamentação das relações entre capital e trabalho. Ela foi um aspecto decisivo de promoção da "paz social" e da conciliação entre classes, ou seja, um dos instrumentos que "fazem parte de um conjunto de medidas destinadas a instaurar um novo modo de acumulação" (OLIVEIRA, 2003, p. 38).

Ficou evidenciado que, a partir dos princípios da CLT estabelecidos para "organizar" o sindicalismo no Brasil, diversas outras instituições criaram ou adaptaram suas estruturas aos moldes do que era proposto por esse instrumento legal, incluindo aí o esporte, como bem demonstrou originalmente Manhães (2002).

A disciplina, por conseguinte, era tida como necessária não apenas às práticas esportivas, como também à criação de um "exército de reserva". Na verdade, como veremos adiante, por intermédio do Serviço de Recreação Operária (SRO) o esporte "disciplinado" foi uma das atividades propostas como meio de educação do contingente

de trabalhadores. Sobretudo, era preciso livrar o esporte dos interesses particularistas das elites e das formas inadequadas de apropriação de tais atividades por parte dos trabalhadores para, a partir disso, colocá-lo a serviço da nação e do Estado, articulando-o ao projeto de desenvolvimento do Brasil.



Figura 2: Aspecto da concentração trabalhista de 1º de maio, no estádio municipal do Pacaembu, em 1944. São Paulo (SP). (CPDOC/ CDA Vargas)

Desse modo, no âmbito do esporte a disciplina foi ressaltada na exposição de motivos do Decreto-Lei n.º 3.199/1941, contemplada no próprio decreto em questão[56], e esteve presente em diversos outros documentos e discursos proferidos pelos responsáveis pelo setor esportivo no período em que o país foi governado por Getúlio Vargas. É possível observarmos, portanto, que a disciplina tinha um caráter maior do que simplesmente "assegurar um clima saudável à ordem espiritual dos desportos" (LYRA FILHO, 1952, p. 30) ou atender às demandas de "ordem social" de um "projeto de sociedade corporativo" em que prevalecesse "harmonia social" (MANHÃES, 2002, p. 32-33).

[56] No item "a" do Art. 30 do Decreto-Lei n.º 3.199/1941, que define as competências do CND, lemos o seguinte: "a) estudar e promover medidas que tenham por objetivo assegurar uma conveniente e constante disciplina à organização e à administração das associações e demais entidades desportivas do país [...]" (BRASIL, 1941).

É certo que esses objetivos, associados à disciplina exigida no esporte, estavam presentes e contribuíram para a "pacificação" dos agentes e para a harmonização dos diferentes interesses em diversos momentos em que rupturas no setor se mostravam com possibilidades concretas. O exemplo mais significativo nesse caso talvez seja o dos conflitos de interesses entre os que defendiam a profissionalização e o amadorismo no âmbito do futebol. As disputas entre os dois grupos sem dúvida revelavam interesses de classe diferenciados, o que fez com que o Estado agisse tendendo a favorecer os grupos vinculados ao esporte amador. No Decreto-Lei n.º 3.199/1941, em seu Art. 30, que define as competências do CND, consta no item "b" o seguinte: "incentivar por todos os meios o desenvolvimento do amadorismo, como prática de desportos educativos por excelência [...]" (BRASIL, 1941). É significativa, também sob este aspecto, a mudança inserida no Decreto-Lei n.º 6.143, de 29 de dezembro de 1943 – que "orça a Receita e fixa a Despesa Geral da República para o Exercício de 1944" (BRASIL, 1943d) –, pelo Decreto-Lei n.º 6.619, de 22 de junho de 1944, que "modifica a redação de uma rubrica do Anexo 15 – Ministério da Educação e Saúde – do Orçamento em vigor" no "disposto na letra 'a' da Subconsignação 06-03-24, consignação I, Verba 3 – Serviços e Encargos, do Anexo 15 – Ministério da Educação e Saúde – do Orçamento Geral da República" (BRASIL, 1944). A modificação é feita com relação à destinação dos recursos para o esporte, ficando a nova redação com o seguinte teor: "a) diversas confederações brasileiras e outras entidades desportivas como meio de incentivar o amadorismo realizando campeonatos de amadores" (BRASIL, 1944).

Porém, a apologia à disciplina feita pelo governo naquele momento significava "submissão" e integrava uma proposta mais ampla de formação de um tipo de cidadão que deveria sujeitar-se às condições e relações de trabalho exigidas pelo modo de produção capitalista, portanto, tinha um caráter educativo. É neste quadro mais geral de formação de um novo tipo de trabalhador, adaptado ao "chão de fábrica", mais dócil e produtivo[57], que deve ser entendida a valorização da disciplina requerida no setor

[57] A produtividade no trabalho era outro argumento utilizado por aqueles que pregavam a disciplina no esporte, que nada mais era do que a disciplina exigida no trabalho. Nesse sentido, as práticas desportivas adquiriram um caráter instrumental, pois, para o diretor da Escola Nacional de Educação Física "cooperavam de forma indiscutível no restabelecimento e compensação das energias gastas no

esportivo. Assim, ela era uma exigência da necessidade de educar as massas para aceitarem as condições de vida impostas pelo capitalismo, pelo processo de acumulação capitalista assentado na exploração do trabalho, para o progresso e desenvolvimento do país. Em suma, ela deve ser entendida no contexto das relações sociais de produção, na luta por conquista de hegemonia, na disputa para fazer prevalecerem os valores e normas das classes dominantes, como ressaltou Gramsci (2000a). Desse modo, parece ser óbvio que as disputas e as formas "impróprias" de assimilação do esporte pelas classes populares que ocorriam no setor esportivo não correspondiam ao ideal de sociedade ordeira, estável, harmônica, funcional, liberal, regulada e progressista, adequada à reprodução e acumulação do capital.

Nesse sentido, discordamos da posição de Manhães (2002), que contrapõe à ordem liberal, plural e democrática originária no setor esportivo a ordem imposta pelo Estado a partir de 1941. Em primeiro lugar, o liberalismo em suas origens não propunha democracia, pelo contrário. Em Hobbes (1988), por exemplo, o Estado pode tudo, inclusive privar o sujeito do direito de propriedade. Em Locke (1979), o cidadão entrega seu poder político a um outro (soberano) ou a um grupo (Legislativo), encarregado de fazer cumprir as leis. O liberalismo incorpora a democracia em um período posterior aos escritos de seus primeiros ideólogos, atualizando seus princípios para se colocar à altura do socialismo, que alimentava a consciência de classe e, conseqüentemente, qualificava a pressão realizada pelos movimentos sociais.

No Brasil, o liberalismo raramente foi democrático e, certamente, no primeiro período republicano essa não era uma de suas características. Por esse motivo, a análise realizada por Manhães (2002), na qual o autor contrapõe e compara esse período com o Estado Novo, utilizando-se para tanto de categorias que supostamente caracterizam um e outro período – conflito/harmonia, pluralismo/verticalização linear das funções, autonomia/intervenção, democracia/autoritarismo, entre outras –, só pode ser efetuada por desconhecimento ou interpretação enviesada da história.

O esporte jamais foi democrático no sentido original da palavra, isto é, uma

---

trabalho" (LENHARO, 1986, p. 84). Mais adiante, escreve ainda o autor sobre a importância dada a esta formação de hábitos: "Os trabalhadores são diagnosticados no seu dia-a-dia, clinicados através de dispositivos que permitam a sua regeneração física e moral; espera-se deles que incorporem hábitos de higiene, alimentação, repouso e que se tornem disciplinados, produtivos e ambiciosos [...]" (LENHARO, 1986, p. 100).

prática cujo acesso e participação foram garantidos a todos sem distinção. Sua organização institucional jamais permitiu questionamentos e o apoio que recebeu raramente não foi direcionado às elites. Aliás, a ordem esportiva no Brasil, principalmente em suas origens, foi resistente a sua democratização, criando toda ordem de entraves para que o esporte pudesse ser praticado pelas classes populares, conforme demonstramos acima. Em certa medida, o governo de Vargas garantiu a consolidação das estruturas esportivas e a permanência dos mesmos grupos de interesses que as controlavam. Se quisermos salientar diferenças, podemos levantar a hipótese de que à autocracia oligárquica presente no setor esportivo foi imposto o autoritarismo e a burocracia estatal do Estado Novo. Uma burocracia intelectualmente preparada e afinada com o projeto societal elaborado pela burguesia industrial, e que enxergava no esporte um instrumento estratégico para cooptar setores da sociedade em função das suas demandas.



Figura 3: Manifestação cívica, no Dia do Trabalho, em homenagem a Vargas no estádio do Vasco da Gama, 1941. Rio de Janeiro (RJ). (CPDOC/ CDA Vargas)

O órgão normativo do esporte – o CND –, criado a partir de então, não possuía representantes das entidades esportivas ou de qualquer outro interesse vinculado ao esporte que não estivesse de acordo com o *status quo*. Foi composto por cinco pessoas, uma delas escolhida pelo presidente Getúlio Vargas e as outras quatro pelo

ministro da Educação e Saúde, Gustavo Capanema. O primeiro presidente do CND foi o advogado João Lyra Filho. Os outros quatro nomeados foram o delegado do chefe da nação, os delegados dos ministros da Educação e Saúde, Guerra e Marinha e o representante das organizações de caráter nacional (PERRY, 1981, apud MANHÃES, 2002, p. 38). A expansão do Estado rumo ao setor desportivo fica demonstrada no mesmo documento legal que cria o CND, impondo sua tutela às confederações desportivas. As regras para as subvenções do esporte também seriam determinadas pelo CND. Em suma, foi criada uma estrutura capaz de impor ao setor esportivo a disciplina[58] necessária ao seu desenvolvimento e ao projeto de sociedade traçado pelas elites instaladas no poder.

O segundo discurso analisado por Manhães (2002) é o de caráter nacionalista, observado na alínea "a" do Art. 3 do Decreto-Lei n.º 3.199, que define a competência do CND. Nela está explicitado que o desporto deve-se tornar "um eficiente processo de educação física e espiritual da juventude e uma alta expressão da cultura e energia nacionais" (BRASIL, 1941). Além desse artigo, são citados outros que apontam na mesma direção, isto é, "na identidade entre esporte e manifestações da nacionalidade no [...] Estado Novo" (MANHÃES, 2002, p. 67).

É preciso salientar que o discurso nacionalista, assim como o da disciplina e o eugênico, são heranças do período anterior ao getulismo. O discurso nacionalista estava vinculado à percepção de que o Brasil ainda não se constituía como uma nação, com um perfil racial definido, de forma que o esporte era entendido como uma atividade que poderia contribuir para o fortalecimento de um suposto "tipo" brasileiro[59]. Ele é coerente com uma espécie de "darwinismo social" em que, ao evoluírem, os mais aptos (fortes e saudáveis) permanecem, e os menos aptos (fracos e doentes) degeneram. O discurso eugênico e sanitarista, articulado com o anterior, decorre do contato estabelecido com o positivismo por parte de algumas pessoas que foram estudar na Europa e o divulgaram quando para cá retornaram. No início do século XIX, por exemplo, ele já estava presente na arquitetura e no urbanismo de várias cidades, cujos

[58] Sobre o assunto, ver Manhães (2002). O autor explora profundamente esse tema analisando as deliberações do CND.

[59] Inezil Penna Marinho ([196-?], p. 61 et seq.) cita José Veríssimo Dias de Matos, que em 1890 já defendia a prática de esportes a favor da raça brasileira e propunha sua prática nas escolas.

administradores seguiam princípios propostos pelos sanitaristas no planejamento urbano. A visão de uma sociedade moderna como uma cidade industrializada, voltada para o progresso a partir da evolução da ciência, também é um discurso positivista; da mesma forma, a ordem e a disciplina também são princípios dessa corrente filosófica. A influência dessa visão de mundo entre os intelectuais desse período histórico e a absorção desses valores pela sociedade brasileira podem ser dimensionadas pela expressão “ordem e progresso”, presente na bandeira nacional.

O fato de o esporte ser entendido como “expressão da cultura e energia nacionais” implicou o favorecimento e o estímulo às práticas em sua manifestação “de rendimento” e na seletividade daqueles que poderiam bem representar o país em competições internacionais. Desse modo, as subvenções ao esporte ficaram praticamente restritas a esta forma de manifestação, privilegiando apenas a elite do esporte nacional. Outra conseqüência dessa forma de conceber o esporte foi a subordinação dos clubes aos “interesses nacionais”, pois eram estes que forneciam as condições para o surgimento dos talentos esportivos. As entidades que não se enquadravam nessa categoria, ou seja, os desportos universitários, da Marinha, do Exército e das forças policiais, eram consideradas “organizações à parte” (Art. 11 do Decreto-Lei n.º 3.199). O patriotismo é um aspecto do discurso nacionalista. O Art. 48 do Decreto-Lei n.º 3.199 explicita que “a entidade desportiva exerce uma função de caráter patriótico. É proibida a organização e o funcionamento de entidades desportivas de que resulte lucro para os que dela empreguem capitais sob qualquer forma” (BRASIL, 1941).

Porém, discordamos de Manhães (2002) quando entende que tais medidas normativas se restringem ao capricho de um projeto de Estado de cunho totalitário, em detrimento da organização liberal supostamente existente no esporte brasileiro em suas origens. As restrições impostas ao profissionalismo revelam a hegemonia do pensamento de parcela da elite esportiva na estrutura administrativa do esporte naquele período. Esta elite não tolerava a “invasão” às suas práticas socializadoras, que permitiam a ela distinguir-se das demais; tampouco podia admitir que pessoas “de cor” ou oriundas das classes populares pudessem representar a “energia nacional” e

simbolizar o sentimento “patriótico”. Os preconceitos raciais[60], estimulados pela perspectiva do surgimento de uma “raça brasileira” favorecida por processos eugênicos, manifestavam-se no esporte tendo como pano de fundo as relações sociais de produção e o lugar ocupado pelo atleta na divisão social do trabalho.

Há ainda outras questões a considerar sobre o discurso nacionalista que não são observadas nas análises sobre ele realizadas no âmbito das políticas de esporte. Uma delas é o fato de que tal discurso estava vinculado a um projeto de nação livre, independente, autônoma e soberana, ou seja, de uma potência econômica mundial não mais sujeita aos determinismos externos, sonho acalentado mas não realizado desde a proclamação da independência. Nesse sentido, o nacionalismo presente nos discursos não raramente assumia um tom pragmático e até mesmo retórico, apenas prevalecendo em determinadas circunstâncias: ele foi relativizado quando da criação dos Códigos de Água e de Minas, que nacionalizaram a exploração dos recursos hidrelétricos e minerais, porém, o governo não interveio nas empresas estrangeiras que atuavam no país; a obtenção de financiamento para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) foi obtida com a obrigatoriedade do Brasil em importar equipamentos dos Estados Unidos; pressões externas também impediram a implementação de uma política de petróleo condizente com as necessidades do país, sendo que somente 12 anos depois de criado o Conselho Nacional de Petróleo (1938) foi implementada a Petrobras (ALENCAR; CARPI; RIBEIRO, 1983). O que importava era criarem-se as condições necessárias ao desenvolvimento da indústria. De fato, a emancipação ansiada nunca se concretizou, pois “a expansão industrial não tornava a economia independente e capaz de autosustentar-se. Sob formas novas e tradicionais, a dependência continuava.” (ALENCAR; CARPI; RIBEIRO, 1983, p. 257) No esporte, o nacionalismo era considerado como mais uma forma de demonstrar que o Brasil poderia estar situado ao lado das grandes nações mundiais.

O último discurso analisado por Manhães (2002) é o discurso moral e cívico. Nele, o autor salienta a identidade entre esporte e educação já proposta no documento

[60] Sobre este assunto, é interessante citar a aprovação do projeto de Emenda Constitucional encaminhado por Miguel Couto. “Ele defendia uma ‘orientação branca, cristã e nacionalista’ para a imigração, proibia a entrada no país de elementos da raça negra e amarela e tornava obrigatório o exame de sanidade física e mental dos imigrantes estrangeiros.” (POMAR, 1998, p. 36)

que daria origem ao Decreto-Lei n.º 3.199. Porém, não se trata de uma educação qualquer, mas daquela relacionada aos valores necessários à construção da nação. Impregnados nesses valores estão os conceitos de “harmonia social” e “expressão da nacionalidade”. Nesse sentido, dirá o autor referindo-se à ideologia do Estado Novo, o esporte não apenas deveria estar sujeito a tais valores, mas deveria também reforçá-los. Este discurso também incidiria na questão da profissionalização, sendo considerados “amorais” aqueles que se dedicavam ao esporte profissionalmente.



Figura 4: Desfile militar pelo dia da raça, 1939. Rio de Janeiro (RJ).
Fonte: CPDOC/ FGV/CDA Vargas

Vinculado ao discurso nacionalista, de exaltação de valores patrióticos e racistas, o discurso moral e cívico complementaria o arcabouço ideológico construído para aparelhar o setor esportivo e instrumentalizar o esporte a favor do projeto de sociedade emergente dos anos 1930. Um projeto que foi incapaz de incorporar grandes parcelas da população e que se manteve às custas de um Estado cujo aparato dominava todas as esferas da vida social como forma de promover o desenvolvimento capitalista.

Nesse sentido, o esporte foi utilizado para organizar o espaço e o tempo dos trabalhadores, para inculcar valores ideológicos avessos aos seus interesses de classe, para produzir e reproduzir uma determinada força de trabalho disposta a ser explorada a favor do capital. Foi para cumprir seu papel econômico – promover a acumulação e a

reprodução do capital baseado na industrialização – que o Estado elaborou, aprimorou e difundiu os discursos disciplinar, nacionalista e moral e cívico. O que estava em jogo na arena política, portanto, era o estabelecimento e a consolidação de um projeto econômico e político capaz de, tendo como fundamento as relações capitalistas, levar a termo a modernização do Estado brasileiro, o qual, se não deixou de fazer concessões às classes subalternas, também não titubeou quando teve de usar a força fazendo valer sua exclusividade no uso da "violência legítima".

3.1.3. Rupturas e continuísmo: o esporte "entre" ditaduras

Em 1945, quando terminou a Segunda Guerra Mundial, o Brasil já contava com as condições institucionais, econômicas e políticas necessárias para que fosse dinamizado o desenvolvimento industrial. O fracasso de Getúlio Vargas na tentativa de permanecer no poder – marcado pelo golpe que depôs seu governo em 29 de outubro daquele ano e que foi levado a cabo por generais que dele tinham participado (como é o caso de Eurico Gaspar Dutra) ou ainda participavam (como Góes Monteiro) – é fato revelador das rachaduras provocadas por interesses contrariados daquelas frações de classe que compunham o bloco no poder. Porém, se o golpe contra Getúlio Vargas representou uma ruptura nas relações de poder instauradas no período correspondente ao Estado Novo (1937-1945), em certa medida, em que pesem as ações efetivadas que favoreceram o processo de democratização, representou também a continuidade do mesmo projeto societal elaborado por parte da elite dominante e implementado a partir de 1930.

No que diz respeito às ações que favoreceram o processo de democratização e representam rupturas com o regime anterior, podemos citar a realização das eleições, em 2 de dezembro de 1945, para o cargo de presidente da República e para a Assembléia Nacional Constituinte. Esta iniciou seus trabalhos em fevereiro de 1946 e foi formada por representantes de nove diferentes partidos, tendo sido promulgada em 18 de setembro de 1946.

A Constituição de 1946 trouxe avanços, mas também permitiu retrocessos no âmbito das relações sociais. Ela resgatou as atribuições do Congresso Nacional;

delimitou os poderes do Executivo, obrigando-o a consultar o Congresso Nacional em todas as medidas administrativas; restaurou princípios federativos, estabelecendo a divisão de atribuições entre a União, os estados e os municípios; impediu a intervenção nos Estados; ampliou a obrigatoriedade do voto feminino; estabeleceu um novo equilíbrio federativo, beneficiando representações dos estados com menor população em detrimento dos mais populosos, fato que beneficiou os políticos mais conservadores.

Traços mais notadamente conservadores podem ser observados na aprovação genérica do direito de greve, deixando para o Congresso sua regulamentação (que nunca chegou a ser realizada); foram mantidos os fundamentos corporativos do regime anterior como o imposto sindical, que permitia o controle dos sindicatos pelo Estado e a manutenção de dirigentes subservientes à frente dos mesmos; como que herança do Estado Novo, os sindicatos eram vistos como órgãos de colaboração do Estado; impediu-se o voto dos analfabetos. Assim, se por um lado a Constituição de 1946 foi importante para assegurar e ampliar alguns direitos, por outro, forneceu os instrumentos legais para o controle dos movimentos sociais, enfraquecendo a democracia e impedindo a participação das classes populares na construção do projeto de desenvolvimento do país. Contudo, como já chamamos a atenção na introdução deste trabalho, a Constituição só estipula as regras do jogo; o modo de jogar depende dos jogadores que dele participam. A seguir, apresentaremos alguns elementos desse jogo e o papel exercido pelos jogadores que dele participaram, para entender o contexto histórico em que se estabeleceram as relações do Estado com o esporte nesse período da história do Brasil[61].

Em dezembro de 1945, foi eleito para presidente o general Eurico Gaspar Dutra, ex-ministro da Guerra do governo de Getúlio Vargas e por ele apoiado nas últimas semanas da campanha, fator determinante de sua vitória. Dutra representava os interesses da elite militar no pacto do qual participava também significativa parcela do operariado, da classe média e burguesia industrial, elementos presentes na arena política que, ao mesmo tempo, disputavam espaços, garantiam a governabilidade e

[61] Utilizamos, para tanto, artigos e documentos do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/comum/htm/>.

faziam avançar a implementação do projeto de modernização nacional-desenvolvimentista ou de "substituição de importações", iniciado por Getúlio Vargas.

Esse projeto não sofreu solução de continuidade no governo de Dutra; pelo contrário, elementos de planejamento foram a ele incorporados visando ao aprimoramento técnico e à maior racionalidade nas ações governamentais. Assim é que, decorridos pouco mais de dois anos de governo, foi proposto o Plano Salte, que discriminava áreas prioritárias da agenda governamental: saúde, alimentação, transporte e energia. De acordo com Accarini (2003), o plano não obteve o sucesso pretendido devido a fatores como, por exemplo, o dilatado tempo em que permaneceu em discussão no Congresso Nacional, a falta de recursos para financiar suas ações e sua extrema centralização pelo governo federal. Em que pesem todos esses problemas, durante o governo de Dutra foram realizadas grandes obras de infra-estrutura – refinarias, a Usina de Paulo Afonso, aparelhamento dos principais portos nacionais, etc. –, ações estas reveladoras da continuidade das medidas modernizadoras do período anterior.

No governo de Dutra, levou-se adiante também a aplicação de postulados liberais na política econômica, fato que conduziu rapidamente ao esgotamento das reservas brasileiras acumuladas durante a Segunda Guerra pela política de arrocho salarial. De acordo com Almeida (2004, p. 6), o Plano Salte tinha previsto, como fontes de financiamento, 60% de recursos provenientes do orçamento da União e 40% de investimentos externos. Para o autor, isso explica "a insistência da diplomacia brasileira nessa época com o estabelecimento de um 'Plano Marshall' para a América Latina [...]" (ALMEIDA, 2004, p. 7).

A manutenção da estrutura institucional autoritária construída para controlar e cooptar os movimentos sociais e mantê-los como aliados do projeto societal burguês industrial é outro aspecto desse governo. Dutra dela se utilizaria para baixar atos arbitrários como colocar na ilegalidade o Partido Comunista Brasileiro em 1947[62]. O

[62] Vale salientar a grande experiência do general Dutra na repressão de movimentos sociais, obtida em sua carreira militar e política. Na década de 1920, participou da repressão dos levantes tenentistas deflagrados contra o governo federal. Em 1930, convidado para participar da revolução, optou por ficar do lado das forças legalistas, tendo-se aproximado do governo de Getúlio Vargas apenas em 1932. Em 1935, chefiou a repressão do levante armado deflagrado por setores da ANL, frente antiimperialista e antifascista integrada por comunistas e tenentes de esquerda. Por fim, pode-se acrescentar ainda que

PCB tinha obtido 10% dos votos nas eleições de 2 de dezembro de 1945, eleito 15 deputados federais e um senador – Luís Carlos Prestes, o segundo mais votado, perdendo apenas para Getúlio Vargas. O resultado dessa eleição transformou o PCB na quarta maior representação política no país, atrás apenas de PSD, UDN e PTB, nessa ordem.

O crescimento do movimento operário e a influência cada vez mais incisiva dos comunistas sobre aquele fizeram com que, antes de promulgar a Constituição de 1946, Dutra baixasse um decreto proibindo o direito de greve. Em seu primeiro ano de governo, Dutra chegou a tolerar os comunistas; porém, sob o impacto da Guerra Fria o PCB teve seu registro cassado pelo presidente. No mesmo dia, o ministro do Trabalho decretou a intervenção em vários sindicatos e fechou a Confederação Geral dos Trabalhadores, criada pelo movimento sindical em setembro de 1946 e que, no curto período de sua existência, não foi reconhecida pelo Executivo. Além disso, Dutra rompeu relações diplomáticas com a União Soviética, tendo-se colocado explicitamente ao lado dos Estados Unidos na Guerra Fria.

O segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954) terminou tragicamente com seu suicídio. Em seu lugar assumiu o vice-presidente, Café Filho, que, antes de concluir o mandato, foi afastado e substituído por Nereu Ramos, presidente da Câmara dos Deputados, até a posse de Juscelino Kubitschek. São duas as principais características desse novo período à frente do governo: a primeira, a progressiva radicalização política, e a segunda, o retorno da orientação nacionalista, como bem demonstra a luta para a implantação do monopólio estatal sobre o petróleo, com a criação da Petrobras.

Getúlio Vargas enfrentou forte oposição da UDN, em especial de Carlos Lacerda, proprietário do jornal carioca *Tribuna da Imprensa.* O atentado sofrido por esse jornalista, com envolvimento da guarda pessoal do presidente, precipitou a crise final que culminaria no desaparecimento deste. Pressionado pelas Forças Armadas para entregar o poder, entre a renúncia e a possibilidade de uma nova deposição, Getúlio Vargas preferiu o suicídio, deixando uma carta-testamento em que responsabilizava os inimigos da nação pela sua morte.

Dutra cumpriu papel fundamental na instauração do Estado Novo, tendo sido um dos maiores divulgadores da suposta ameaça comunista.

Logo no início de seu governo, opositores que não acreditavam na vitória de Getúlio acusaram a população de não saber votar. Em sua campanha, ele utilizou a seu favor os avanços de seu primeiro governo na industrialização e na legislação trabalhista. Porém, a inflação e a liberalização do movimento sindical alimentou greves que reivindicavam aumento salarial e expansão dos direitos trabalhistas. A UDN recusava-se a apoiar e a se aproximar do governo, fazendo oposição constante. Diante de constantes tensionamentos, não demorou muito para que a política de conciliação que marcou o início de seu segundo governo começasse a demonstrar debilidade. Nessa conjuntura, Vargas promoveu uma reforma ministerial em 1953, tentando garantir sua governabilidade. Embora alguns considerem tal reforma como uma "guinada" à esquerda, ele na verdade pautou-se pela perspectiva conciliatória do início do governo, tentando compô-lo com participação de setores conservadores. Com o intuito de atrair o movimento sindical, que se afastava do governo, Getúlio Vargas nomeou João Goulart para a pasta do Trabalho, fato que acirrou a oposição de grupos conservadores que consideravam Goulart ligado aos interesses do operariado e o acusavam de querer instaurar uma "república sindicalista" no país. Mesmo tendo tido sucesso ao negociar com algumas lideranças sindicais, Goulart não conseguiu impedir o aumento da mobilização dos trabalhadores decorrente dos baixos salários e do constante aumento do custo de vida. Sua proposta de dobrar os salários descontentou setores do próprio governo e ampliou as críticas dos opositores, que iniciaram campanha para que ele deixasse o Ministério do Trabalho, o que ocorreu, sendo substituído por Hugo de Faria. Entretanto, no dia 1º de maio de 1954, em seu discurso aos trabalhadores, Getúlio Vargas concedeu aumento de 100% do salário, iniciativa que acabou por estreitar sua base política e isolar o governo. Os militares reclamavam do rebaixamento relativo de suas condições de vida e a classe média, de sua "proletarização". De acordo com Ianni (1994, p. 118), "essa situação alimentou, em escala cada vez maior, as inquietações políticas de setores civis e militares".

Dando continuidade ao projeto desenvolvimentista, Getúlio Vargas criou várias agências para estudar, formular e implementar políticas de desenvolvimento, resgatando o protagonismo estatal, a aproximação com o capital estrangeiro e o discurso nacionalista. Entre as iniciativas mais importantes, levadas a cabo nesse

segundo mandato e que permanecem até os dias atuais, estão o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE, hoje BNDES) e a Petrobras. Inúmeros outros empreendimentos de caráter regional e setorial foram propostos e implementados a partir da Assessoria Econômica da Presidência da República, criada por Getúlio Vargas em 1951. Esta assessoria foi o primeiro órgão permanente de planejamento criado para estudar e formular projetos vinculados às principais exigências de desenvolvimento econômico. No mesmo ano foi formada a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, "sob a égide política do governo americano de ajuda técnica para a defesa, educação, saúde, agricultura e planejamento econômico aos países em desenvolvimento" (ACCARINI, 2003, p. 167). Dos trabalhos da comissão mista resultaram 41 projetos nos setores de energia e transporte, que foram oficializados em 1951 no Plano Qüinqüenal de Desenvolvimento, tendo como fonte de financiamento o Fundo de Reaparelhamento Econômico. No que diz respeito ao nacionalismo, em janeiro de 1952 foi proposta a reformulação da lei de remessa de lucros, que impedia o envio de mais de 10% dos lucros das empresas estrangeiras para fora do país.

> Ao fim do período, o setor industrial foi o que apresentou maior dinamismo, com o crescimento de 8% ao ano e com uma expansão significativa da ocupação de mão-de-obra. Floresceram também os debates e as controvérsias sobre o papel do Estado na economia, o planejamento e o protecionismo. De toda forma, nos anos seguintes o modelo Vargas foi predominante. Lançou as bases para o desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek e inspirou os governos militares até as crises do petróleo dos anos de 1970 e 1980. (D'ARAÚJO, 2005, p. 2)

Concorrendo à sucessão do governo de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek (JK) foi eleito por uma aliança construída entre PSD e PTB, com apoio de comunistas, derrotando o candidato da UDN. A campanha que levou JK ao poder foi acirrada e tensa, sendo pequena a margem de votos em relação ao candidato derrotado da UDN, a qual, após a divulgação dos resultados, tentou na Justiça anular as eleições e impedir a posse dos eleitos. Não obtendo êxito, setores desse partido liderados por Carlos Lacerda passaram a pregar abertamente a quebra da institucionalidade por meio de um golpe militar. Logo ao assumir o cargo de presidente, JK ainda enfrentou um levante de oficiais da Aeronáutica, inconformados com sua posse.

Um dos primeiros atos de JK foi solicitar ao Congresso Nacional a abolição do estado de sítio e, logo após, o fim da censura à imprensa, objetivando desde o início

imprimir um perfil democrático ao governo. Superado o caso da Aeronáutica, JK enviou ao Congresso Nacional um projeto concedendo anistia ampla e irrestrita a todos aqueles que tivessem participado de movimentos civis e militares no período de 10 de novembro de 1955 a 19 de março de 1956.

Desde o início do governo, JK sofreu dura oposição da UDN. Um importante fator desse tensionamento foi o compromisso assumido pelo presidente de levar a capital da República para o Planalto Central, efetivado em 18 de abril de 1956 com a assinatura da mensagem ao Congresso Nacional no aeroporto de Anápolis (GO). A UDN, contrária à transferência, chegou a propor uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) a partir de denúncias de irregularidades na empresa responsável pela construção de Brasília. Em 21 de abril de 1960, a nova capital foi inaugurada. Na primeira reunião ministerial realizada no Palácio do Planalto, JK assinou mensagem ao Congresso propondo a criação da Universidade de Brasília (UnB).

No âmbito da política externa, JK chegou a romper com o Fundo Monetário Internacional (FMI) por discordar das exigências da instituição para a concessão de empréstimos. Também propôs o reatamento das relações diplomáticas com a União Soviética alegando motivos comerciais, iniciativa que sofreu resistência do ministro da Guerra, General Lott. No entanto, tais iniciativas mereceram a simpatia dos movimentos sociais, que chegaram a fazer uma grande manifestação de apoio em frente ao Palácio do Catete. Em 1959, devido às tensões presentes no cenário político, JK chegou a ameaçar a decretação do estado de sítio.

Dando seqüência à tradição de planejamento inaugurada por Getúlio Vargas, JK apresentou seu plano de governo – o Programa de Metas – na primeira reunião ministerial, realizada em 1.º de fevereiro de 1956. Nesta reunião, propôs e instituiu o Conselho de Desenvolvimento, órgão responsável pelo controle da economia, diretamente subordinado à Presidência da República.

O Programa de Metas foi concebido para promover o desenvolvimento acelerando o processo de industrialização e teve vários de seus objetivos consideravelmente superados em relação aos inicialmente propostos. Para a implementação desse programa, foram criados diversos grupos de trabalho subordinados ao Conselho de Desenvolvimento. De acordo com Accarini (2003), o

Plano de Metas (1956-1961) priorizou basicamente quatro setores: energia, transporte, agricultura e indústria de base. Nas palavras deste autor, o plano inaugurou “o emprego do planejamento indicativo – separação entre o que o governo deve fazer e o que apenas indica aos demais setores [...]” e “alcançou relativo êxito na remoção de alguns pontos de estrangulamento ao desenvolvimento nacional, especialmente na área de transporte” (ACCARINI, 2003, p. 167). Porém, embora o Plano de Metas tenha incentivado a industrialização da economia, ou seja, a acumulação do capital atendendo aos interesses da burguesia industrial, “deixou como conseqüências negativas desequilíbrios no balanço de pagamentos e uma herança inflacionária decorrente de déficits fiscais e suas seqüelas [...]” (ACCARINI, 2003, p. 167).

Não podendo contar suficientemente com o capital norte-americano para a execução do Plano de Metas, JK buscou outras fontes de financiamento provenientes do capital internacional, fato que permitiu a entrada de recursos de origem européia e asiática, em especial da Alemanha e do Japão. No Brasil, isso serviu para fortalecer a resistência aos Estados Unidos, ao mesmo tempo que se configurou como uma estratégia para impelir os norte-americanos a aumentarem os investimentos na indústria brasileira para manter sua hegemonia.

O governo JK beneficiou-se da estrutura estatal montada por Getúlio Vargas e se valeu da experiência em planejamento integrado à cultura da ação governamental desde os anos 1930. Se, por um lado, JK colocou o Estado como protagonista dos principais projetos de desenvolvimento, fazendo valer a hegemonia do estadocentrismo, por outro lado soube também prestigiar as instituições representativas e controlar os interesses contrariados dos militares. Contudo, tal como Getúlio Vargas, não priorizou as questões sociais, transformando o discurso nesta área em uma retórica vazia de conteúdo e sem relação com a realidade.

Em todo esse período de relativa predominância democrática (1945-1961), o modelo de desenvolvimento econômico baseado na “substituição de importações” se fortaleceu e o incipiente processo de planejamento inaugurado no período anterior ganhou vigor, sendo responsável em grande parte pelo surgimento de uma complexa e diferenciada estrutura econômica. A intervenção estatal como estratégia para dinamizar o desenvolvimento também não sofreu rupturas; pelo contrário, intensificou-se,

exercendo papel cada vez mais decisivo:

> [O Estado] torna-se o centro máximo das decisões, no plano interno. Por meio de favores fiscais, empréstimos, assistência técnica e como avalista, o poder público e as agências governamentais orientam e incentivam os investimentos pioneiros ou de complementação. (IANNI, 1994, p. 37)

No que diz respeito aos discursos, preservar-se-á o nacionalista-desenvolvimentista, núcleo da política de massas – o populismo – e elemento crucial ao processo de industrialização no período 1945-1961 (IANNI, 1994). O populismo pode ser caracterizado como uma forma particular de conciliar ou combinar os diferentes interesses de classe que foram sendo constituídos conforme avançava a implementação do modelo de desenvolvimento urbano-industrial brasileiro. Aliás, como assevera Ianni (1994, p. 55), essa conciliação ou

> combinação efetiva e tática de interesses destinava-se a favorecer a criação e a expansão do setor industrial, tanto quanto do setor de serviços. Em concomitância criam-se instituições democráticas, destinadas a garantir o acesso dos assalariados a uma parcela do poder. Na verdade criam-se as condições de luta para uma participação maior no produto. Em plano mais largo, trata-se de uma combinação de forças destinadas a ampliar e acelerar os rompimentos com a "sociedade tradicional" e os setores externos predominantes.

O processo de democratização da sociedade brasileira nesse período foi condicionado por essa estratégia de conciliação que, se por um lado permitiu que a classe trabalhadora lograsse conquistas importantes no que se refere a direitos trabalhistas, por outro lado também permitiu a criação de instrumentos institucionais (dos quais a Consolidação das Leis do Trabalho e o Estatuto do Trabalhador Rural são os melhores exemplos) destinados a controlar a ação do movimento sindical, atrelando-o aos interesses do Estado, ou seja, das elites que compunham o bloco no poder.[63] Dessa forma, o populismo configurava-se como uma estratégia que visava à constituição de um povo preparado para suportar as demandas de uma sociedade

[63] Vale lembrar aqui o que Poulantzas (2000) escreveu sobre a lei no Estado capitalista, isto é, que ela é resultado das lutas travadas entre as classes deslocadas da esfera econômica para a esfera política, para afastar o trabalhador da luta econômica e aproximá-lo da luta política. A lei no capitalismo é o instrumento que evita que crises políticas sejam transformadas em crise de Estado. Num outro estudo, afirmávamos que o movimento sindical que surge vinculado à causa socialista em um determinado momento trocou princípios por benefícios (VERONEZ, 1998).

produtora de mercadorias, ou seja, um povo saudável, disciplinado e perfeitamente integrado à vida urbana, ao modo de produção, à divisão social do trabalho e às relações sociais capitalistas, permitindo a acumulação ampliada do capital. Portanto, a política de massas ou democracia populista, ao permitir a conciliação de diferentes interesses, beneficiou a industrialização em nome do projeto de desenvolvimento nacionalista (IANNI, 1994).

No governo de JK, o padrão estipulado pela política de massas dava sinais de esgotamento. Para cumprir seu Programa de Metas, foi obrigado a buscar recursos externos, devido à insuficiência destes no âmbito nacional. Setores da indústria nacional reclamavam da falta de proteção governamental e era forte a crítica da "desnacionalização" da indústria brasileira. No entanto, JK foi obrigado a conciliar devido à impossibilidade de, naquele momento, liquidar a democracia populista, tendo mesmo paradoxalmente se apoiado nela para levar a cabo seu governo. "Combinou o esquema de sustentação política criado com o modelo getulista (portanto, de desenvolvimento econômico nacionalista) e uma política econômica voltada para a internacionalização, isto é, estruturada segundo um modelo diferente." (IANNI, 1994, p. 65)

Nas eleições realizadas em 3 de outubro de 1960, o candidato apoiado pela UDN, Jânio Quadros, obteve esmagadora vitória. A estada de Jânio Quadros no poder durou pouco mais de seis meses (janeiro a setembro de 1961). "Forças ocultas" levaram-no a renunciar. Este ato do presidente eleito foi uma fracassada tentativa de voltar ao poder nos braços daqueles que o elegeram e de ganhar legitimidade para governar com maior autonomia em relação ao Congresso Nacional. Na verdade, Jânio Quadros vinha-se indispondo com a UDN desde o período da campanha eleitoral, assumindo compromissos programáticos defendidos pelo PTB, como o controle inflacionário aliado ao desenvolvimento econômico e a defesa (nacionalista) do fortalecimento da Petrobras e do controle de remessas de lucros para o exterior. A crise aprofundou-se quando Jânio Quadros visitou Cuba, em março de 1960, e fez a defesa do projeto socialista em implementação nesse país. Quando eleito, não demorou muito tempo para se indispor com o Congresso, deflagrando uma crise que seria marcada por sua renúncia e a resistência dos militares em aceitar seu vice – João Goulart (Jango) –

na Presidência da República. Como desdobramento dessa crise, para conseguir assumir a Presidência e acalmar a insatisfação dos militares que, juntamente com setores conservadores, consideravam-no um perigo aos seus interesses, Jango concordou em aceitar a implantação do regime parlamentarista. Também obteve apoio de uma ampla campanha pela legalidade, iniciada no Rio Grande do Sul e que se espalhou rapidamente para o resto do país.

O regime parlamentarista durou de setembro de 1961 a fevereiro de 1963. Durante este período, foi boicotado pelo próprio presidente, que buscava com isso resgatar seus poderes, retirados casuisticamente para agradar à elite militar. Finalmente, o regime foi extinto por meio de plebiscito realizado no país em 6 de janeiro de 1963. Jango viria a ser deposto em 31 de março de 1964, pelo golpe militar.

De acordo com Toledo (2004, p. 13), durante o período em que Jango ocupou a Presidência "um novo contexto político-social emergiu no país". O autor sintetiza suas principais características:

> [...] uma crise econômica e financeira; constantes crises político-institucionais; crise do sistema partidário; ampla mobilização política das classes populares paralelamente a uma organização e ofensiva política dos setores militares e empresariais (a partir de meados de 1963, as classes médias também entram em cena); ampliação do movimento sindical operário e dos trabalhadores do campo e um inédito acirramento da luta ideológica de classes. (TOLEDO, 2004, p. 13)

As interpretações sobre o período variam de acordo com o espectro político do intérprete. Se do lado dos conservadores e liberais há um consenso em torno de que foi um período caótico de crescimento da inflação, subversão e recessão, do lado da esquerda há divergências: para alguns, foi um governo de traição aos trabalhadores, reformista e populista; para outros, foi revolucionário. Porém, todos concordam num ponto: foi um dos momentos da luta de classes mais intensos da história do Brasil (TOLEDO, 2004). O resultado dos conflitos, como sabemos, foi a vitória daqueles que lutavam para impedir a superação da democracia restrita por uma democracia de participação ampliada, processo que poderia significar a perda da hegemonia das elites em decorrência da crescente ocupação dos espaços políticos pelos trabalhadores (FERNANDES, 1980).

Toledo (2004) salienta que o governo de Jango só teve início após a derrota do parlamentarismo no plebiscito de 1963. O presidencialismo foi vitorioso contando com o apoio de representantes de um amplo espectro político: políticos nacionalistas, empresários, conservadores, etc. A constituição do ministério revelaria este espectro e a perspectiva conciliatória que Jango tentou imputar ao seu governo. “No ministério encontravam-se políticos conservadores do PSD, petebistas ‘fisiológicos’ e ‘nacionalistas’ e militares dos setores ‘duros’.” (TOLEDO, 2004, p. 16)

Recuperados os poderes do Executivo, Jango apresentou um plano de governo, elaborado por Celso Furtado para resolver os problemas econômicos que afetavam o Brasil, denominado Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico-Social e cujos objetivos econômicos e sociais visavam combater a inflação, promover o crescimento econômico e melhorar a distribuição de renda (ACCARINI, 2003). Apelando para o sentimento patriótico e o espírito de colaboração dos trabalhadores, o governo pedia-lhes apoio ao plano, “em nome de benefícios que viriam obter a médio e a longo prazo” (TOLEDO, 2004, p. 16). Logicamente, no início o plano recebeu apoio dos setores industriais e forte oposição do movimento sindical e dos partidos nacionalistas e de esquerda. O Comando Geral dos Trabalhadores (CGT)[64] foi uma das primeiras organizações a divulgar um manifesto denunciando o caráter conservador do plano de Jango. Logo em seguida agregaram-se outros grupos, fazendo coro a este protesto, que se ampliou quando Jango manifestou a idéia de comprar dos Estados Unidos usinas com tecnologia ultrapassada para o setor de energia, ao mesmo tempo em que retirava subsídios do trigo e do petróleo, fato que denotava atrelamento do governo àquele país. Sendo considerado e denunciado como negociata por setores nacionalistas, Jango acabou por recuar de sua intenção. Em fins de 1963, o fracasso do plano era evidente, com aumento da inflação e sem aceleração do crescimento. A defesa das reformas de base foi a alternativa encontrada pelo governo para reagir à situação. Estas se concentravam nas questões agrária, fiscal e bancária.

> Como reconhecia o Plano as reformas eram indispensáveis a fim de que o capitalismo industrial brasileiro pudesse alcançar um novo patamar de

[64] O Comando Geral dos Trabalhadores teve seu nome modificado após a ditadura militar, passando a denominar-se Confederação Geral dos Trabalhadores a partir de 1980.

> desenvolvimento. Concomitantemente, os setores da esquerda nacionalista erigiam as reformas como condições indispensáveis à ampliação e fortalecimento da democracia política no país. Sem as reformas sociais e econômicas que poderiam promover uma melhor distribuição da renda e menor desigualdade regional, a democracia capitalista continuaria sendo – afirmavam os documentos das esquerdas – um mero formalismo, pois distante das necessidades e demandas das classes populares e trabalhadoras. (TOLEDO, 2004, p. 17)

O acirramento das tensões sociais provocadas pelas propostas de reforma fez com que Jango cedesse aos apelos dos militares para impor ao Congresso Nacional o estado de sítio em outubro de 1963, fato que descontentou tanto os setores da direita quando os da esquerda. Em abril de 1964, o golpe de Estado que depôs Jango encontrou apoio de vários setores da sociedade brasileira.

Nesse período (1945-1964), em que pese o processo de democratização instaurado na sociedade brasileira, o padrão de relação entre o Estado e o setor esportivo não sofreria mudanças significativas. O novo marco legal da institucionalidade – a Constituição de 1946 – sequer fazia menção ao esporte. Todavia, o aparato institucional construído no período anterior seria consolidado, e mudanças pouco significativas seriam percebidas. Entre estas, talvez a de maior relevância seja a aprovação do regimento da Divisão de Educação Física (DEF) – vinculada agora ao Departamento Nacional de Educação do Ministério da Educação – em novembro de 1956, por meio do Decreto n.º 40.296, fato que revela a intenção do governo de qualificar administrativamente o setor, criando uma estrutura burocrática cujas finalidades eram:

> I – difundir e aperfeiçoar a educação física e os desportos, a fim de contribuir para a melhoria das condições de saúde e de educação do povo;
> II – realizar estudos que permitam estabelecer as bases da educação e da recreação física no país;
> III – estabelecer normas, programas e construções metodológicas para a educação física nos diferentes graus e ramos de ensino;
> IV – orientar e fiscalizar o funcionamento das escolas de educação física que lhe forem subordinadas, bem como atividades de educação física e dos desportos nos estabelecimentos de ensino sujeitos à jurisdição do Ministério;
> V – promover a criação dos centros de educação física, orientar e fiscalizar o seu funcionamento;
> VI – incentivar a formação e promover o aperfeiçoamento de profissionais especializados em educação física e desportos. (BRASIL, 1956)

Nesse decreto estava especificada, ainda, a estrutura da DEF, que passava a

contar com os seguintes órgãos: I – Seção de Estudos e Aperfeiçoamento (SEA), com competência para realizar estudos e pesquisas, planejar a recreação física no país, propor legislação para a educação física, promover eventos científicos e ministrar cursos para qualificar professores sem curso de educação física, publicar revistas e boletins, difundir a recreação no país, entre outras; II – Seção de Educação Física de Grau Médio (SEFGM), com competência para fiscalizar a educação física no grau médio de ensino, verificar a regularidade das práticas de educação física, examinar projetos de regimentos de centros de educação física, etc.; III – Seção de Educação Física Superior (Sefs), com competência para conceder autorizações para o funcionamento de escolas de educação física, registrar diplomas e examinar projetos de regimento das escolas de educação física; IV – Seção de Desportos e Recreação (SDR), com competência para incentivar a prática desportiva e a recreação nos estabelecimentos de ensino, opinar sobre a organização de campeonatos estudantis promovidos por entidades públicas ou privadas, incentivar a criação de entidades estudantis atlético-desportivas, orientar a construção, adaptação e remodelação de praças e campos desportivos destinados a práticas da educação física, orientar a construção de instalações em colônias de férias e parques de recreação.

De acordo com Betti (1991), foi a partir desse momento que, de forma mais intensa, o esporte passou a influenciar a educação física, sendo publicados no Boletim do DEF, no final da década de 1950, diversos artigos tematizando o esporte e o treinamento desportivo. Fazendo parte desse processo, em 1958 instituiu-se a Campanha Nacional de Educação Física, por meio do Decreto n.º 43.177/1958, com o objetivo de promover o desenvolvimento da educação física e sua difusão, o aperfeiçoamento dos professores e a instalação de centros de educação física.

A DEF sofreria algumas modificações ainda no governo de JK. O Decreto n.º 49.639/1960 ampliava sua estrutura, criando as inspetorias seccionais de educação física (Isef), objetivando expandir a ação do DEF no nível regional. Inicialmente foram criadas 18 inspetorias, todas em capitais de estados, com as mesmas funções do DEF, ou seja, orientar, fiscalizar e executar mediadas visando ao desenvolvimento da educação física.

Porém, a partir do Decreto n.º 53.741, de 18 de março de 1964, talvez tenha

ficado mais evidente a aproximação entre esporte e educação física. Tal decreto dispunha sobre a execução do Plano Diretor de Educação Física e dos Desportos. Em suas justificativas, explicitava a insatisfação do governo com os resultados em competições internacionais: "a atuação do Brasil nas competições internacionais, principalmente no atletismo e natação, tem sido pouco eficiente, não alcançando, por isso, resultados satisfatórios" (BRASIL, 1964b). Mencionava, ainda, "que as competições e vitórias no terreno desportivo internacional constituem fator de projeção do país no cenário mundial e de aproximação entre os povos" (BRASIL, 1964b). Nas justificativas, salientavam-se problemas de acesso dos jovens às práticas esportivas e de educação física, da insuficiência de equipamentos e da falta de pessoal técnico especializado para orientar e aprimorar as práticas físico-desportivas. Por fim, dizia que

> há necessidades de estabelecer-se um sistema de igualdade de oportunidades de educação física desportiva, em que todos os jovens estudantes, trabalhadores na agricultura, no comércio e na indústria, tenham a possibilidade de se aperfeiçoar sem outras restrições que não sejam a capacidade e a aptidão individuais. (BRASIL, 1964b)

A responsabilidade pela execução do Plano Diretor de Educação Física e dos Desportos ficou com o DEF. O CND deveria colaborar com a Campanha Nacional de Educação Física devido ao entrosamento que ele mantinha com as entidades desportivas. Iniciava-se, assim, uma aproximação entre o órgão administrativo da educação física e do esporte e o órgão fiscalizador do setor esportivo.

Nos objetivos estabelecidos para o plano, percebe-se a preocupação em ampliar o acesso às atividades esportivas, tanto no âmbito comunitário quanto no âmbito escolar. Em seu Art. 2.º, o decreto diz:

> Art. 2º. O Plano Diretor de Educação Física e dos Desportos brasileiros objetiva:
> I – Assegurar conveniente e progressivo desenvolvimento das atividades físico-recreativo-desportivas no meio escolar, universidades e na comunidade;
> II – Dar maior amplitude e aprimoramento ao ensino técnico-desportivo nas escolas e cursos de formação especializados. (BRASIL, 1964b)

Para assegurar a consecução dos objetivos, o referido decreto estipulou um conjunto de quatro diferentes medidas em seu Art. 3.º:

> I – Incentivo, pela forma adequada e no maior número possível, à prática das atividades físico-recreativo-esportivas em todo o território nacional.
> II – Assistência técnico-administrativa às escolas e cursos de Educação Física e a entidades e clubes desportivos.
> III – Suficientes instalações, localizadas de acordo com a densidade demográfica.
> IV – Equipamento conveniente, e a preço módico, para a prática de atividades físico-desportivo-recreativas. (BRASIL, 1964b)

Um conjunto de providências, no âmbito da Campanha Nacional de Educação Física, deveria ser encaminhado para que o plano fosse executado, conforme seu Art. 4.º:

> I – Construção de centros de Educação Física e Desportos nas unidades universitárias e nos estabelecimentos isolados de ensino superior, bem como em áreas reservadas por município;
> II – Contrato de pessoal especializado, de acordo com a legislação trabalhista, para proporcionar assistência técnica e pedagógica a curso de Educação Física, a associações atléticas universitárias, a federações atléticas, à Confederação Brasileira de Desportos Universitários e a entidades desportivas, mediante convênio;
> III – Promoção e autorização de jogos, competições e campeonatos de estudantes de grau elementar e médio, além do fornecimento de auxílios para a realização de certames e congêneres por universitários e entidades desportivas, estímulos à organização periódica de jogos nacionais de várias modalidades;
> IV – Venda de equipamentos para a Educação Física e Desportos a unidades escolares, clubes e entidades desportivas, ou distribuição gratuita às que carecem de recursos;
> V – Distribuição de insígnias desportivas àqueles que cumprirem os índices das tabelas de eficiência física e habilidade motora ginástico-desportiva;
> VI – Promoção de concurso de obras literárias e artísticas à Educação Física, aos Desportos e à Recreação;
> VII – Organização de congressos, cursos, estágios, certames, simpósios, encontros e reuniões destinados ao estudo de temas relacionados com Educação Física, o Desporto e a Recreação, bem assim a concessão de recursos para a participação em promoções congêneres;
> VIII – Concessão de bolsas de estudos a jovens que satisfizerem índices desportivos de possibilidades internacionais;
> IX – Divulgação, por todos os meios disponíveis, de temas e assuntos de interesses atinentes à educação física, aos desportos e à recreação. (BRASIL, 1964b)

Além disso, é possível observar que a atuação governamental foi ampliada em direção ao desporto confederado. Assim, à sombra do Estado, diversas modalidades esportivas tiveram grande desenvolvimento, com destaque para voleibol, natação, remo, atletismo, tênis, basquete e, evidentemente, futebol. Cresceu enormemente o número de entidades esportivas, bem como a ação do Estado em direção a estas no

sentido de conciliar interesses presentes no interior do próprio setor esportivo e entre este e o Estado.

O fortalecimento do poder das confederações se deu por meio do constante e cada vez maior volume de subsídios financeiros concedidos pelo Estado (veja-se quadros abaixo), abrangendo um número crescente de entidades, o que redundaria no atrelamento dessas instituições aos interesses do governo. O Estado continuaria exercendo o papel de tutela do setor, que vai desde o reconhecimento de confederações ou outros tipos de instituições esportivas – outorgando-se o direito de intervir em suas administrações, e não raro, em certas ocasiões, a cassar seu direito de funcionamento – até o financiamento destas.

Aqui encontramos algumas semelhanças com a organização sindical, não por mera coincidência. Em relação às confederações, tal como nos sindicatos, era o governo que determinava os valores que deveriam ser alocados em cada uma delas e, além disso, mantinha o controle do uso dos recursos. Aos dirigentes esportivos, não restava alternativa a não ser acomodarem-se aos interesses da burocracia estatal.

Entretanto, diferentemente do período autoritário anterior, o padrão populista de relação do Estado com a sociedade reproduziu-se no âmbito do setor esportivo. A contrapartida dos benefícios às instituições esportivas era a sua subserviência aos interesses do Estado, que queria fazer avançar um modelo de desenvolvimento econômico. Tal como os sindicatos, estas instituições estiveram sujeitas a manobras políticas, servindo como instrumentos de legitimação da ordem estabelecida ou, por outras palavras, como aparelhos agregados à ossatura material do Estado que contribuíam para o fortalecimento da hegemonia das elites que constituíam o bloco no poder.

O caráter excludente que observamos no setor esportivo, diferentemente do que foi constatado em outras análises, não se dá por privilégio a uma determinada modalidade, especificamente o futebol que, certamente, possui uma capacidade de auferir maiores dividendos políticos em relação a outras modalidades. Nesse período, é correto afirmar que a mobilização das massas se dava com maior intensidade em torno dessa modalidade, fato que impelia as elites políticas a dela se aproximarem em busca de dividendos eleitorais. Como vimos anteriormente, havia também o interesse dos

clubes nesse tipo de aproximação, pois muitos deles aproveitaram-se dessas relações para construir ou ampliar seus patrimônios. No entanto, nesse período o futebol avançou nas questões referentes à profissionalização, fato que impedia a alocação de recursos nessa modalidade esportiva. Mesmo que o futebol centralizasse a atenção, outras modalidades não eram esquecidas e também eram instrumentalizadas para legitimarem o poder estabelecido.



Figura 5: JK recebendo equipe de basquete, campeã mundial em 1959.
Fonte: CPDOC/FGV

As subvenções às entidades desportivas passaram a ter um caráter mais regular a partir de 1945, por meio do Decreto-Lei n.º 7.332, que estendia a tais entidades os benefícios relativos a cooperação financeira concedidos às entidades privadas por meio do Decreto-Lei n.º 5.698/1943. Naquele decreto, ficava estipulado também que caberia ao Conselho Nacional de Desportos organizar os processos relativos aos pedidos de subvenção. O controle dos recursos financeiros destinados às entidades esportivas pelo CND reforçava o atrelamento destas aos interesses do governo.

Como podemos observar nos quadros abaixo, no que se refere aos recursos

destinados às confederações, praticamente todo o montante era direcionado ao esporte amador. A exclusão se manifestava na opção de financiamento pelo próprio esporte confederado, altamente seletivo e, portanto, destinado a poucos talentos esportivos. Porém, sem dúvida nenhuma, mais afeto às necessidades de um Estado que precisava legitimar-se como nação desenvolvida frente a outros Estados nacionais. Como diz Linhales (1996, p. 80), "a organização esportiva oficial não investia esforços para incrementar a socialização das diferentes práticas esportivas para o conjunto da população".

Quadro 2: Subvenções a entidades desportivas em 1945 – governo Vargas

	Cr$
Confederação Brasileira de Desportos	200,000,00
Confederação Brasileira de Basketball	70.000,00
Confederação Brasileira de Pugilismo	45.000,00
Confederação Brasileira de Vela e Motor	40.000,00
Confederação Brasileira de Xadrez	35.000,00
Centro Brasileiro de Desportos dos Bancários	30.000,00
Confederação Brasileira de Esgrima	30.000,00
Confederação Brasileira de Caça e Tiro	20.000,00
Confederação Brasileira de Hipismo	20.000,00
Confederação Brasileira de Excursionismo	10.000,00
Soma	500.000,00

Fonte: Brasil (1945a)

Quadro 3: Recursos repassados às confederações em 1949 – governo Dutra

	Cr$
Confederação Brasileira de Basketball.....	130.000.00
Confederação Brasileira de Caça e Tiro.....	30.000,00
Confederação Brasileira de Desportos.....	340.000,00
Confederação Brasileira de Esgrima.....	70.000,00
Confederação Brasileira de Pugilismo.....	100.000,00
Confederação Brasileira de Tiro ao Alvo.....	30.000,00
Confederação Brasileira de Vela e Motor.....	50.000,00
Confederação Brasileira de Xadrez.....	60.000,00
Centro Brasileiro de Desportos dos Bancários.....	30.000,00
União Brasileira de Excursionismo.....	20.000,00
Soma.....	860.000,00

Fonte: Brasil (1949)

Quadro 4: Recursos repassados às confederações em 1950 – governo Dutra

	Cr$
Confederação Brasileira de Basketball	240.000,00
Confederação Brasileira de Caça e Tiro	35.000,00
Confederação Brasileira de Desportos	200.000,00
Confederação Brasileira de Esgrima	75.000,00
Confederação Brasileira de Motociclismo	15.000,00
Confederação Brasileira de Pugilismo	140.000,00
Confederação Brasileira de Tiro ao Alvo	40.000,00
Confederação Brasileira de Vela e Motor	50.000,00
Confederação Brasileira de Xadrez	50.000,00
Confederação Brasileira de Desportos dos Bancários	70.000,00
União Brasileira de Excursionismo	15.000,00
Comitê Olímpico Brasileiro	20.000,00
Total	950.000.00

Fonte: Brasil (1950)

Quadro 5: Contribuições às entidades desportivas 1952 – segundo governo Vargas

	Cr$
Comitê Olímpico Brasileiro	80.000,00
Confederações:	
Confederação Brasileira de Basketball	285.000,00
Confederação Brasileira de Vela e Motor	50.000,00
Confederação Brasileira de Xadrez	25.000,00
Confederação Brasileira de Esgrima	50.000,00
Confederação Brasileira de Pugilismo	100.000,00
Federações:	
Federação Pernambucana de Desportos	150.000,00
Federação Metropolitana de Natação	50.000,00
Federação Paulista de Atletismo	60.000,00
Federação Metropolitana de Atletismo	40.000,00
Federação Atlética de Estudantes	20.000,00
Ligas:	
Liga Olindense de Desportos	250.000,00
Esporte Clube Internacional (S. Borja)	200.000,00
Esporte Clube de Vitória (Salvador)	100.000,00
Trem Esporte Clube (Macapá)	40.000,00
Total	1.500.000,00

Fonte: Brasil (1952)

Quadro 6: Auxílio a entidades desportivas – 1953 – segundo governo Vargas

	Cr$
Comitê Olímpico Brasileiro	100.000.00
Confederações:	
Confederação Brasileira de Basketball	500.000.00
Confederação Brasileira de Desportos	300.000.00
Confederação Brasileira de Pugilismo	280.000.00
Confederação Brasileira de Esgrima	200.000.00
Confederação Brasileira de Tiro ao Alvo	200.000.00
Confederação Brasileira de Vela e Motor	50.000.00
Federações:	
Federação Metropolitana de Atletismo - (Distrito Federal)	80.000.00
Federação Paulista de Atletismo - (São Paulo)	100.000.00
Federação Rio-Grandense de Atletismo - (Porto Alegre)	100.000.00
Federação Mineira de Atletismo - (Belo Horizonte)	150.000.00
Federação Metropolitana de Natação - (Distrito Federal)	80.000.00
Federação Paulista de Natação - (São Paulo)	50.000.00
Federação Paraense de Basketball - (Belém)	100.000.00
Federação Metropolitana de Tênis - (Distrito Federal)	70.000.00
Federação Pernambucana de Desportos Amadores - (Recife)	50.000.00
Federação Atlética Catarinense - (Florianópolis)	40.000.00
Federação Goiana de Basketball - (Goiânia)	35.000.00
Federação Sergipana de Basketball - (Aracajú)	30.000.00
Federação Atlética Estudantes de Sergipe - (Aracajú)	20.000.00
Ligas:	
Liga Santista de Basketball - (Santos - São Paulo)	50.000.00
Associações:	
América F. C. - (Joinville - Santa Catarina)	200.000.00
Goitacaz F. Clube - (Campos - Estado do Rio)	200.000.00
Petropolitano F. C. - (Petrópolis - Estado do Rio)	150.000.00
E. C. Cruzeiros - (São Borja - R. G. do Sul)	150.000.00
Bonsucesso F. Clube - (Distrito Federal)	150.000.00
Vasco da Gama - (Juiz de Fora - Minas Gerais)	135.000.00
Clube de Ginástica Juiz de Fora - (Juiz de Fora - Minas Gerais)	50.000.00
São Raimundo E. C. - (Santarém - Estado do Pará)	50.000.00
E. C. 24 de maio - (Itaqui - R. Grande do Sul)	50.000.00
Associação dos Ex-Combatentes do Brasil - (Belém - Estado do Pará)	50.000.00
São Paulo A. Clube - Sorocaba - São Paulo)	50.000.00
Ipiringa F. C. - (São Luiz de Gonzaga - Rio Grande do Sul)	50.000.00

Cruz Alta Tênis Clube - (Cruz Alta - Rio G. do Sul)	50.000.00
E. C. Macapá - (Território do Amapá)	40.000.00
Friburgo F. Clube - (Friburgo - Estado do Rio)	40.000.00
Total.....	4.000.000.00

Fonte: Brasil (1953)

Quadro 7: Subvenção a entidades desportivas – 1957 – governo JK

Acre:	Cr$
Federação Acreana de Desportos	75.000,00
Alagoas:	
Federação Alagoana de Desportos	200.000,00
Federação Alagoana de Desportos Universitários	25.000,00
Amapá:	
Federação de Desportos do Amapá	60.000,00
Federação Amapaense de Basketball	15.000,00
Amazonas:	
Federação Amazonense de Desportos Atléticos	225.000,00
Bahia:	
Federação dos Clubes de Regatas da Bahia	20.000,00
Federação Bahiana de Natação	20.000,00
Federação Bahiana de Atletismo	20.000,00
Federação Bahiana de Basketball	30.000,00
Federação Bahiana de Volleyball	20.000,00
Federação Bahiana de Pugilismo	20.000,00
Federação Universitária Bahiana de Esportes.....	20.000,00
Federação Bahiana de Desportos Terrestres	150.000,00
Ceará:	
Federação Cearense de Desportos	120.000,00
Federação Cearense de Basketball	120.000,00
Federação Cearense de Tênis	40.000,00
Federação Acadêmica de Desportos do Ceará	20.000,00
Distrito Federal:	
Federação Metropolitana de Volleyball	15.000,00
Federação Metropolitana de Pugilismo	20.000,00
Federação Metropolitana de Atletismo	60.000,00
Federação Metropolitana de Natação	30.000,00
Federação Metropolitana de Basketball	15.000,00
Federação Metropolitana de Tênis	20.000,00
Federação Metropolitana de Halterofilismo	15.000,00

Federação Metropolitana de Ciclismo	20.000,00
Federação Metropolitana de Remo	25.000,00
Federação Metropolitana de Motonáutica.	15.000,00
Federação Metropolitana de Vela	15.000,00
Federação Metropolitana de Esgrima	20.000,00
Federação Metropolitana de Xadrez	15.000,00
Federação Atlética de Estudantes	15.000,00
Espírito Santo:	
Federação Desportiva Espírito-Santense	120.000,00
Federação Universitária de Esporte Capixaba	25.000,00
Federação Amadorista Capixaba de Esportes	80.000,00
Goiás:	
Federação Goiana de Futebol	125.000,00
Federação Goiana de Basketball.....	80.000,00
Federação Goiana de Desportos Universitários	20.000,00
Guaporé:	
Federação de Desportos do Guaporé	75.000,00
Maranhão:	
Federação Maranhense de Desportos	95.000,00
Federação Maranhense de Basketball	60.000,00
Federação Acadêmica Maranhense de Esportes	70.000,00
Mato Grosso:	
Federação Mato-Grossense de Desportos	225.000,00
Minas Gerais:	
Federação Mineira de Atletismo	100.000,00
Federação Mineira de Basketball	80.000,00
Federação Mineira de Volleyball	50.000,00
Federação Mineira de Tênis	50.000,00
Federação Mineira de Ciclismo e Motociclismo	50.000,00
Federação Aquática Mineira	100.000,00
Federação Universitária Mineira de Desportos	20.000,00
Pará:	
Federação Paraense de Desportos	145.000,00
Federação Paraense de Basketball	60.000,00
Federação Esportiva Universitária do Pará	20.000,00
Paraíba:	
Federação Atlética Paraibana	225.000,00
Paraná:	
Federação Desportiva Paranaense	55.000,00
Federação Paranaense de Basketball	55.000,00

Federação Paranaense de Volleyball	50.000,00
Federação Paranaense de Ciclismo	30.000,00
Federação Paranaense de Tênis	30.000,00
Federação Paranaense de Vela e Motor	20.000,00
Federação Paranaense de Tiro ao Alvo	20.000,00
Federação Paranaense de Tiro ao Vôo	20.000,00
Federação Paranaense de Xadrez	20.000,00
Pernambuco:	
Federação Pernambucana de Desportos Amadores	50.000,00
Federação Pernambucana de Desportos	50.000,00
Federação Aquática Pernambucana	50.000,00
Federação Pernambucana de Ciclismo	30.000,00
Federação Acadêmica Pernambucana de Esportes	20.000,00
Federação Pernambucana de Basketball	50.000,00
Federação Pernambucana de Futebol	50.000,00
Piauí:	
Federação Piauiense de Futebol	225.000,00
Rio Branco:	
Federação Rio-Branquense de Desportos.....	75.000,00
Rio de Janeiro:	
Federação Fluminense de Desportos	180.000,00
Federação Fluminense de Basketball	100.000,00
Federação Universitária Fluminense de Esportes	20.000,00
Rio Grande do Norte:	
Federação Norte Rio-Grandense de Desportos	145.000,00
Federação Norte Rio-Grandense de Basketball	60.000,00
Federação Atlética Acadêmica da Faculdade de Farmácia e Odontologia de Natal	20.000,00
Rio Grande do Sul:	
Federação Aquática do Rio Grande do Sul	50.000,00
Federação Atlética Rio-Grandense	50.000,00
Federação Gaúcha de Basketball	60.000,00
Federação Rio-Grandense de Pugilismo	40.000,00
Federação Rio-Grandense de Tênis	40.000,00
Federação Rio-Grandense de Ciclismo	20.000,000
Federação Rio-Grandense de Esgrima	20.000,00
Federação Universitária Gaúcha de Esportes	20.000,00
Santa Catarina:	
Federação Atlética Catarinense	170.000,00
Federação Catarinense de Tênis	40.000,00

Federação de Esgrima de Santa Catarina	15.000,00
São Paulo:	
Federação Paulista de Basketball	20.000,00
Federação Paulista de Baseball e Softball	20.000,00
Federação Bochófila Paulista	30.000,00
Federação Paulista de Ciclismo	20.000,00
Federação Paulista de Caça e Tiro	20.000,00
Federação Paulista de Esgrima	20.000,00
Federação Paulista de Ginástica e Halterofilismo	20.000,00
Federação Paulista de Handebol	20.000,00
Federação Paulista de Hóquei e Patinação	20.000,00
Federação Paulista de Malha	20.000,00
Federação Paulista de Motociclismo	20.000,00
Federação Paulista de Natação	20.000,00
Federação Paulista de Pugilismo	20.000,00
Federação Paulista de Tiro ao Alvo	20.000,00
Federação Paulista de Tênis	15.000,00
Federação Paulista de Tênis de Mesa	20.000,00
Federação Paulista de Volleyball	20.000,00
Federação Paulista de Vela e Motor	15.000,00
Federação Paulista de Xadrez	20.000,00
Federação Universitária Paulista de Esportes	20.000,00
Federação do Remo de São Paulo	20.000,00
Federação Paulista de Atletismo	15.000,00
Federação Paulista de Hipismo	15.000,00
Sergipe:	
Federação Sergipana de Desportos	105.000,00
Federação Sergipana de Basketball	100.000,00
Federação Atlética de Estudantes de Sergipe	20.000,00
Total	6.000.000,00

Fonte: Brasil (1957)

Quadro 8: Subvenção a entidades desportivas – 1959 – governo JK

Acre:	
Federação Acreana de Desportos	75.000,00
Alagoas:	
Federação Alagoana de Desportos	200.000,00
Federação Alagoana de Desportos Universitários	25.000,00
Amapá:	225.000,00

Federação de Desportos do Amapá	60.000,00
Federação Amapaense de Basketball	15.000,00
Amazonas:	75.000,00
Federação Amazonense de Desportos Atléticos	225.000,00
Bahia:	
Federação dos Clubes de Regatas da Bahia	20.000,00
Federação Bahiana de Atletismo	50.000,00
Federação Bahiana de Natação	20.000,00
Federação Bahiana de Basketball	50.000,00
Federação Bahiana de Volleyball	50.000,00
Federação Bahiana de Pugilismo	20.000,00
Federação Universitária Bahiana de Esportes	20.000,00
Federação Bahiana de Desportos Terrestres	50.000,00
Federação Bahiana de Futebol de Salão	20.000,00
Ceará:	300.000,00
Federação Cearense de Desportos	200.000,00
Federação Cearense de Basketball	40.000,00
Federação Cearense de Tênis	20.000,00
Federação Acadêmica de Desportos do Ceará	20.000,00
Federação Cearense de Futebol de Salão	20.000,00
Distrito Federal:	300.000,00
Federação Metropolitana de Volleyball	15.000,00
Federação Metropolitana de Pugilismo	20.000,00
Federação Metropolitana de Atletismo	50.000,00
Federação Metropolitana de Natação	30.000,00
Federação Metropolitana de Basketball	20.000,00
Federação Metropolitana de Tênis	15.000,00
Federação Metropolitana de Halterofilismo	15.000,00
Federação Metropolitana de Ciclismo	20.000,00
Federação Metropolitana de Remo	25.000,00
Federação Metropolitana de Motonáutica	15.000,00
Federação Metropolitana de Vela	15.000,00
Federação Metropolitana de Esgrima	20.000,00
Federação Metropolitana de Xadrez	15.000,00
Federação Atlética de Estudantes	15.000,00
Federação Metropolitana de Futebol de Salão	10.000,00
Espírito Santo:	300.000,00
Federação Desportiva Espírito-Santense	100.000,00
Federação Universitária de Esportes Capixaba	25.000,00
Federação Amadorista Capixaba de Esportes	100.000,00

Goiás:	225.000,00
Federação Goiana de Futebol	125.000,00
Federação Goiana de Basketball	80.000,00
Federação Goiana de Desportos Universitários	20.000,00
Rondônia:	225.000,00
Federação de Desportos do Guaporé.....	75.000,00
Maranhão:	
Federação Maranhense de Desportos	95.000,00
Federação Maranhense de Basketball	60.000,00
Federação Acadêmica Maranhense de Esportes	70.000,00
Mato Grosso:	225.000,00
Federação Mato-Grossense de Desportos	225.000,00
Minas Gerais:	
Federação Mineira de Atletismo	100.000,00
Federação Mineira de Basketball	80.000,00
Federação Mineira de Volleyball	50.000,00
Federação Mineira de Tênis	50.000,00
Federação Mineira de Ciclismo e Motociclismo	40.000,00
Federação Aquática Mineira	90.000,00
Federação Universitária Mineira de Esportes	20.000,00
Federação Mineira de Futebol de Salão	20.000,00
Pará:	450.000,00
Federação Paraense de Desportos	145.000,00
Federação Paraense de Basketball	60.000,00
Federação Esportiva Universitária do Pará	20.000,00
Paraíba:	225.000,00
Federação Atlética Paraibana	100.000,00
Federação Paraibana de Futebol	100.000,00
Federação Paraibana de Desportos Acadêmicos	25.000,00
Paraná:	225.000,00
Federação Desportiva Paranaense	55.000,00
Federação Paranaense de Basketball	55.000,00
Federação Paranaense de Volleyball	50.000,00
Federação Paranaense de Ciclismo	30.000,00
Federação Paranaense de Tênis	30.000,00
Federação Paranaense de Vela e Motor.....	20.000,00
Federação Paranaense de Tiro ao Alvo	20.000,00
Federação Paranaense de Tiro e Vôo	20.000,00
Federação Paranaense de Xadrez.....	20.000,00
Pernambuco:	30.000,00

Federação Pernambucana de Desportos Amadores	50.000,00
Federação Aquática Pernambucana	50.000,00
Federação Pernambucana de Ciclismo	30.000,00
Federação Acadêmica Pernambucana de Esportes	20.000,00
Federação Pernambucana de Basketball	50.000,00
Federação Pernambucana de Futebol	80.000,00
Federação Pernambucana de Futebol de Salão	20.000,00
Piauí:	300.000,00
Federação Piauiense de Futebol	225.000,00
Rio Branco:	
Federação Rio-Branquense de Desportos	75.000,00
Rio de Janeiro:	
Federação Fluminense de Desportos	180.000,00
Federação Fluminense de Basketball	100.000,00
Federação Universitária Fluminense de Esportes	20.000,00
Rio Grande do Norte:	300.000,00
Federação Norte Rio-Grandense de Desportos	145.000,00
Federação Norte Rio-Grandense de Basketball	60.000,00
Federação Atlética Acadêmica da Faculdade de Farmácia e Odontologia de Natal	20.000,00
Rio Grande do Sul	225.000,00
Federação Aquática do Rio Grande do Sul	100.000,00
Federação Rio Grandense de Esgrima	100.000,00
Federação Rio Grandense de Futebol	100.000,00
São Paulo:	300.000,00
Federação Paulista de Basketball	20.000,00
Federação Paulista de Basketball e Softball	20.000,00
Federação Bochófila Paulista	15.000,00
Federação Paulista de Ciclismo	20.000,00
Federação Paulista de Caça e Tiro	20.000,00
Federação Paulista de Esgrima	20.000,00
Federação Paulista de Halterofilismo	20.000,00
Federação Paulista de Handball	20.000,00
Federação Paulista de Hockey e Patinação	20.000,00
Federação Paulista de Malha	20.000,00
Federação Paulista de Motociclismo	20.000,00
Federação Paulista de Natação	20.000,00
Federação Paulista de Pugilismo	20.000,00
Federação Paulista de Tiro ao Alvo	20.000,00
Federação Paulista de Tênis	15.000,00

Federação Paulista de Tênis de Mesa	20.000,00
Federação Paulista de Volleyball	20.000,00
Federação Paulista de Vela e Moto	15.000,00
Federação Paulista de Xadrez	20.000,00
Federação Universitária Paulista de Esportes.	20.000,00
Federação de Remo de São Paulo	20.000,00
Federação Paulista de Atletismo	15.000,00
Federação Paulista de Hipismo	15.000,00
Federação Paulista de Futebol de Salão	15.000,00
	450.000,00
Santa Catarina:	
Federação Atlética Catarinense	70.000,000
Federação Catarinense de Tênis	40.000,00
Federação de Esgrima de Santa Catarina	15.000,00
Federação Aquática de Santa Catarina	100.000,00
Sergipe:	225.000,00
Federação Sergipana de Desportos	105.000,00
Federação Sergipana de Basketball	100.000,00
Federação Atléticas de Estudantes de Sergipe	20.000,00
	225.000,00
Total	6.000.000,00

Fonte: Brasil (1959)

Os investimentos no setor esportivo acabaram por favorecer o desempenho de atletas e equipes no cenário internacional. Em 1962 o Brasil sagrou-se bicampeão mundial de futebol, purgando definitivamente o insucesso de 1950. Aqui há um detalhe interessante. Ao sair para as ruas e comemorar a vitória, o povo não entoava apenas a marchinha oficial da copa de 1958, “A taça do mundo é nossa, com o brasileiro não há quem possa...”, mas também com algo próximo a uma palavra de ordem, “Não tem arroz, não tem feijão, mas assim mesmo o Brasil é campeão...” (MOREIRA, 2005). Além do futebol, outras equipes (o basquete, em especial) e outros atletas ganhariam destaque internacional nesse período, como Maria Lenk na natação, Maria Ester Bueno no tênis, Eder Jofre no boxe, entre outros.

O sistema esportivo brasileiro, criado na lógica do desporto confederado, previsto no Decreto-Lei n.º 3.199/41, estabeleceu uma organização fortemente hierarquizada (confederações, federações, ligas e associações), condicionando a organização

esportiva nas unidades estaduais e municipais da federação. Desse modo, também nesses níveis de governo eram pequenas as possibilidades de as diretrizes estabelecidas pela União não serem atendidas. Não nos esqueçamos de que o CND definia os princípios aos quais qualquer entidade esportiva deveria submeter-se para poder existir. Assim, o Estado controlava todas as entidades esportivas, sujeitando-as aos interesses da burocracia governamental. Porém, os limites impostos à existência de entidades fora da ordem vigente não impediram que diversas delas surgissem marginais ao sistema oficial.

Nesse período, a ação do Estado não ficou restrita às entidades esportivas. Ela abarcou outros setores como o estudantil, o operário, o militar. Este fato demonstra que em uma "perspectiva instrumental o esporte é estendido a diferentes segmentos sociais como um recurso a mais no projeto ideológico e repressivo do Estado sobre a sociedade" (LINHALES, 1996, p. 62). Porém, mais do que isso, revela a capacidade e extensão da intervenção do Estado para implantar um projeto político, econômico e social que não ficou limitado ao período do Estado Novo, pelo contrário, prolongou-se no breve período de fraca democracia (1946 a 1964), consolidou-se e entrou em crise no período da ditadura militar (1964-1985).

A intervenção do Estado com sentido de difundir o esporte junto aos trabalhadores é paradigmática nesse caso. Ela se deu principalmente por meio do Serviço de Recreação Operária (SRO), "criado pela portaria n.º 68, em 6 de setembro de 1943", portanto ainda no período abrangido pelo Estado Novo (LOYOLA, 1944, p. 9, apud LENHARO, 1996).

Em 1948, três anos depois de terminada a ditadura Vargas, no governo do presidente Eurico Gaspar Dutra, Arnaldo Sussekind, presidente do SRO, publicava um documento intitulado *Recreação operária*. Logo na abertura do documento, apresentava os fundamentos do SRO, do qual extraímos o seguinte fragmento:

> O aproveitamento adequado das horas de lazer do trabalhador e de sua família constitui o corolário sem o qual não poderão atingir seus objetivos os repousos que a lei assegura ao operário na execução dos contratos de trabalho. [...] Ao Estado cumpre velar pela raça, subtraindo dos seus membros tudo quando possa debilitá-los. [...] O adequado aproveitamento dessas horas de folga, objetivando eliminar os resíduos da fadiga gerada pelo trabalho constitue, destarte, o principal fundamento da Recreação. E, para consecução dessa finalidade, utiliza-se o Serviço de Recreação Operária das atividades sociais,

> culturais ou desportivas para cada grupo profissional. (SUSSEKIND, 1948, p. 5-6)

Observamos que o ambiente ideológico composto no período do Estado Novo se prolonga, mesmo depois de terminada a ditadura Vargas. O organograma do SRO mostra que não apenas as atividades esportivas, mas uma ampla gama de atividades culturais também eram instrumentalizadas para educar os trabalhadores: "[...] não é somente com o objetivo de restaurar o equilíbrio psicofisiológico no trabalhador que a recreação deve ser difundida. A recreação é também um poderoso instrumento de educação social" (SUSSEKIND, 1948, p. 11). No *Manual de recreação operária: orientação dos lazeres do trabalhador,* publicado pelo Serviço de Recreação e Assistência Cultural (Serac) do MTIC, nova denominação do SRO, encontramos a definição de "recreação do trabalhador" como "a utilização adequada das horas de lazer, compreendendo-se por lazer o período entre duas jornadas consecutivas de trabalho e os repousos obrigatórios, isto é, o descanso semanal e as férias anuais" (SUSSEKIND; MARINHO; GÓES, 1952, p. 16). Para que fossem atingidos os três grandes objetivos da recreação do trabalhador – melhoria do nível educacional, maior integração social e restauração do equilíbrio biológico entre o espírito e o corpo[65] –, deveriam ser oferecidas a ele atividades de leitura, cursos, música, teatro, cinema, rádio, televisão, esportes e ginástica (SUSSEKIND; MARINHO; GÓES, 1952).

No referido manual encontramos, ainda, diversas propostas de atividades que podiam ser usadas como forma de recreação. Entre estas, na categoria "atividades recreativas de natureza física", estavam os jogos, entendidos ainda a partir do método francês. Para os autores, "o jogo constitui o melhor método para incutir princípios, normas e estabelecer padrões morais". Esta abordagem do jogo já estava presente na proposta de criação dos parques infantis, propostos pela Divisão de Educação e Recreio do Departamento de Cultura da cidade de São Paulo desde meados da década de 1930[66]. A importância dessa iniciativa viria a ser reconhecida pelo governo federal

[65] "[...] a recreação dos trabalhadores, além de concorrer decisivamente para restaurar o equilíbrio biológico entre o espírito e o corpo, tornando-se, assim, fonte de saúde do povo e da produção do país, desempenha relevante papel na educação social do operariado e na dignificação do trabalhador, que deve usufruir dos benefícios e prazeres incorporados à civilização a que pertence" (SUSSEKIND, 1948, p. 8).

[66] Sobre o assunto, ver Vieira (2004).

com a publicação do Decreto-Lei n.º 9.912, de 17 de setembro de 1946, que “dispõe sobre a construção de praças de esporte e dá outras providências”. Neste decreto-lei ficou estabelecido que o presidente da República estava autorizado “a promover todas a providências necessárias à construção, no território nacional, de praças de esportes de todas as modalidades [...]” (BRASIL, 1946b).

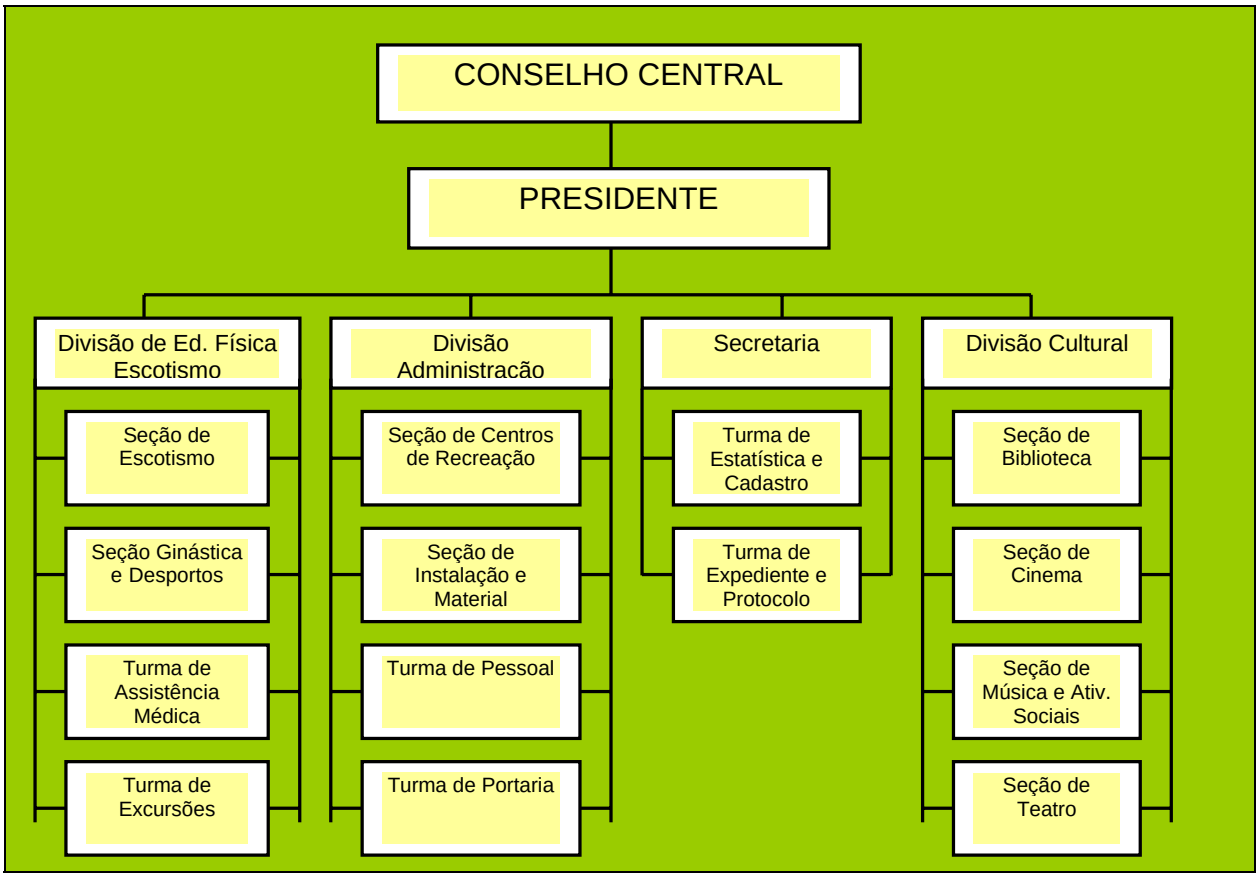


Figura 6. Organograma do Serviço de Recreação Operária

Fonte: Sussekind (1948).

Interessante é atentarmos para a forma de financiamento das atividades dos serviços de recreação, isto é, por parte dos 25% do Fundo Social Sindical. Este fundo era constituído de 20% dos recursos arrecadados com o Imposto Sindical (parágrafo 1 do Art. 6.º do Decreto-Lei n.º 4.298, de 14 de maio de 1942, que “dispõe sobre o recolhimento do imposto sindical”) e era gerido pela Comissão Técnica de Orientação Sindical, subordinada ao ministro do Ministério do Trabalho, Comércio e Indústria. No

Decreto-Lei n.º 5.199, de 16 de janeiro de 1943, que criou essa comissão, lemos nas justificativas o papel reservado aos sindicatos no Estado Novo: “os sindicatos têm por fim assistir, sob várias formas, os trabalhadores e melhorar a eficiência do trabalho, razão por que a organização sindical constitui um dos elementos fundamentais do nosso desenvolvimento econômico” (BRASIL, 1943a).

O quadro está completo, isto é, os serviços de recreação (SRO e depois Serac) deveriam oferecer atividades para educar o trabalhador para o uso, de forma adequada, das horas de lazer e para restituir as energias gastas no trabalho, ou, por outras palavras, disciplinar seu espírito e recuperar sua força de trabalho para suportar as agruras do processo de produção e a exploração decorrente das relações de produção do processo de desenvolvimento econômico implantado no país. Não poderia estar mais explicitado o papel dessa instituição estatal, qual seja, além de mediar conflitos e atenuar suas motivações, controlar os trabalhadores fora de seu ambiente de trabalho por meio da difusão de valores sociais adequados às necessidades do modo de produção capitalista. E, mais do que isso, tudo financiado com os recursos dos próprios trabalhadores legalmente expropriados de forma nada sutil. O Estado atinge, assim, sua máxima extensão, as ações de seus aparelhos intentam propagar-se por todas as esferas da vida humana, impondo, nesse caso, um *continuum* entre o “cotidiano da fábrica e o cotidiano fora dela” (LENHARO, 1986, p. 101).

É provável que nem tudo o que acontecia fosse exatamente o que estava escrito nos documentos do MTIC/SRO/Serac. O breve período de liberdades democráticas, entre 1945 e 1964, deu oportunidade ao aparecimento de brechas no sistema, sendo que os aparelhos do Estado, de forma contraditória, voltavam-se em alguns momentos contra o próprio Estado ou a favor das classes populares. Confirmando o pensamento de Poulantzas (2000), de que as classes subalternas sempre estiveram presentes na ossatura material do Estado – portanto, este não deve ser considerado um instrumento exclusivo das classes hegemônicas –, podemos citar o relato do professor Vinicius Ruas Ferreira da Silva, primeiro presidente da União Nacional dos Estudantes de Educação Física (Uneef), feito ao professor Lino Castellani Filho (1988):

> [...] fui convidado pelo Pascoal Barroso para ser professor da Divisão de Recreação Operária do Ministério do Trabalho. [...] Lá chegando, encontrei o

> Serviço de Recreação Operária dominado por pelegos, que promoviam atividades, de cunho assistencialista, de acordo com a força do sindicato, em nada contribuindo para a organização dos trabalhadores. Com o passar dos anos, já no governo Jango, recebi um convite do Almino Afonso para ser o Diretor da Divisão. [...] Na condição de diretor, buscamos instrumentalizar o operário para que ele pudesse realmente reivindicar o seu lazer [...]. Criamos, então, os Núcleos de Recreação Operária nas favelas, nos lugares onde moravam os operários [...]. Então eles vinham, conversavam e passaram a formar Conselhos Operários, que diziam o que eles desejavam de nós como recreação. Eles é que faziam. Nós encaminhávamos as verbas, era dinheiro deles, recolhido através do imposto sindical. Por isso eu trabalhei com todos aqueles caras comunistas, não comunistas, nacionalistas... Passávamos filmes – passei "O encouraçado Potemkin" no sindicato dos metalúrgicos – e essa atividade foi uma das coisas que me levou pro exílio. (apud CASTELLANI FILHO, 1988, p. 160-161)

Talvez o SRO e o Serac não sejam os melhores exemplos para demonstrar o continuísmo das políticas do período do Estado Novo. No entanto, é válido para mostrar as relações entre Estado, esporte e o processo de acumulação de capital inerente ao projeto de desenvolvimento capitalista no Brasil implementado a partir de 1930.

Ao longo desse período (1945-1964), a sociedade brasileira transformou-se conforme elaborava e reelaborava suas referências nas esferas social, política, cultural e econômica. Na arena política constituída, muitos foram os interesses que se manifestaram em torno de projetos diferenciados e, por vezes, antagônicos de desenvolvimento. A estratégia para conciliar esses interesses encontrou sua melhor expressão na democracia populista, sendo esta a manifestação possível do processo democrático, dada a correlação de forças presente na sociedade: uma oligarquia agrária, derrotada no processo revolucionário de 1930, porém, não totalmente eliminada e que sobrevive com força suficiente para fazer valer muitos de seus interesses; uma fraca e incipiente burguesia industrial, que vê crescer sua hegemonia conforme se dá o desenvolvimento do projeto de modernização do país; e uma classe operária, que surge em decorrência do crescente processo de urbanização e industrialização, cuja constituição representa um amplo leque de correntes políticas – cristãos, social-democratas, nacionalistas, comunistas –, mas que ocupa cada vez mais e maiores espaços políticos.

Foi nesse período que largos passos foram dados na direção da redução da dependência externa do país, com a instauração de um processo de emancipação que teve na perspectiva nacionalista sua máxima expressão e que pôs em andamento um

projeto de desenvolvimento que, para ser implementado, exigiu rupturas internas e externas. Porém, como observaram diversos autores (IANNI, 1994; NOGUEIRA, 1998; POMAR, 1998; FIORI, 1995; 2003, entre outros), foram rupturas parciais, conciliatórias, concessivas e condescendentes com aqueles com quem se propunha romper. Nesse sentido, tal projeto não conseguiu ir além de propostas reformistas que, se por um lado proporcionaram altos níveis de desenvolvimento industrial e transformaram profundamente a economia do país, por outro lado não encontraram soluções para resolver a questão social, sendo pífios os resultados alcançados, fato revelado pela crescente exclusão ocasionada pelas desigualdades sociais decorrentes da implantação daquele projeto.

No esporte, tais acontecimentos repercutiram de forma a provocar uma grande expansão do setor. Como salientou Linhales (1996, p. 87),

> O esporte torna-se presente na cena urbana e, de certa forma, estende-se ao meio rural; adentra os meios de comunicação e a indústria, tornando-se bem de consumo; consolida-se como conteúdo hegemônico da educação física, além de se fortalecer como setor de atuação do poder público em seus diferentes níveis.

Entretanto, mais do que isso, vemos o esporte expandir-se apoiado na estrutura estatal e no sentido de garantir seu acesso a uma seleta parcela entre aqueles que possuíam demandas por políticas públicas esportivas. O Estado atuou mais para atender a determinados interesses, dando um sentido privado ao setor, do que para garantir o acesso às práticas esportivas como um direito social. A contrapartida dessa "privatização do público" no setor esportivo estatal eram o apoio e a legitimação do regime e de seu projeto de desenvolvimento econômico.

A ação do Estado no setor esportivo em direção às classes trabalhadoras também não foi para assegurar-lhes o acesso universal a mais um direito social, mas sim para integrá-las na dinâmica do trabalho capitalista, isto é, para educá-las, adaptá-las e domesticá-las buscando sua aceitação às condições das relações sociais de produção e divisão social do trabalho de uma emergente, mas intensa industrialização. Como já havia salientado Castellani Filho (1988, p. 95), "para descaracterizá-la enquanto classe social, diluindo os antagonismos de classe presentes na relação

capital-trabalho".

Assim, é possível observarmos que o Estado agiu em três diferentes frentes por meio de estruturas administrativas herdadas do período anterior ou criadas nesse, objetivando ao atendimento de demandas por atividades esportivas de setores específicos da população: o DEF na área educacional, o CND na esfera do esporte confederado e o SRO na esfera do mundo do trabalho. Todas essas estruturas atuavam de acordo com objetivos e metas próprias, mas integradas ao projeto maior de transformar o país numa potência industrial desenvolvida. Nesse sentido, o esporte foi instrumentalizado pelo Estado para legitimar seus propósitos e para colaborar com a produção e reprodução da força de trabalho.

Porém, vale a pena mais uma vez salientar que é preciso relativizar o alcance do Estado no setor esportivo e a possibilidade efetiva deste ser controlado. Como veremos adiante, no diagnóstico da área, cujo relatório foi publicado em 1971, detectou-se a inoperância tanto do CND quanto do DEF "quanto às possibilidades de atuação do Governo Federal, no que se refere a evolução, planejamento, coordenação e controle" (BRASIL, 1971c, p. 15). Contudo, salientado as limitações institucionais, é preciso dizer que a intervenção estatal nesse período ocorreu a partir do atrelamento do esporte à materialidade institucional do Estado, transformando-o em um aparelho para reforçar o poder das elites e, conseqüentemente, para manter as relações de dominação presentes na sociedade.

3.1.4. Esporte na ditadura militar

A *débâcle* do regime populista brasileiro, cujo marco é o golpe efetivado pelos militares em abril de 1964, é um tema que já mereceu uma quantidade significativa de estudos, os quais geraram diversas interpretações sobre suas causas. Algumas delas priorizam os aspectos políticos daquela época, outras, os aspectos econômicos. Assim, para alguns o golpe foi um "episódio da luta de classes" articulado pelo "empresariado, sobretudo seu setor estrangeiro [que] tratou de conter e reprimir a ascensão dos trabalhadores" (BANDEIRA, 2001, p. 21-22). Para outros, significou uma "ruptura política com o populismo e o aprofundamento de tendências econômicas pré-existentes

[...]" (MENDONÇA; FONTES, 1988, p. 5). Ou, ainda, "uma modificação drástica das instituições políticas e a reformulação completa da política econômica", tendo como veículo uma "operação político-militar organizada para combater o *comunismo* e a *corrupção*, envolvendo ao mesmo tempo os interesses econômicos e os processos políticos em jogo" (IANNI, 1994, p. 116, grifos do autor).

Pelo que expusemos até aqui, a abordagem do assunto que leva em consideração a confluência de fatores econômicos e políticos parece ser a mais acertada para explicar os acontecimentos que resultaram no golpe de 1964. Vamos abordar alguns que nos parecem ser os mais importantes.

Do ponto de vista político, parece ser importante o temor das elites com relação à tomada do poder pela esquerda ou pelos nacionalistas que defendiam a autonomia ou não-dependência do Brasil a fatores externos e alimentavam a idéia de transformar o país em uma potência econômica (IANNI, 1994). O crescimento da organização política do movimento dos trabalhadores – sobre o qual os instrumentos de controle do Estado já não tinham efeito e demonstrado pela criação do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), em grande medida motivado pela insatisfação com a piora das condições econômicas do país, que atingiam em cheio sua condição de vida (inflação e arrocho salarial) – aliado à defesa de propostas de cunho nacionalista e às reformas de base e seus possíveis desdobramentos econômicos (restrições ao capital internacional e desorganização da produção), eram justificativas concretas desse temor. Este se tornou explícito na justificativa do Ato Institucional n.º 1, publicado em 9 de abril de 1964 pelo Supremo Comando Revolucionário:

> Os processos constitucionais não funcionaram para destituir o governo, que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País. [...] Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la , apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas. (BRASIL, 1964a)

O primeiro presidente "eleito" depois do golpe foi o general Castelo Branco, que deveria governar até 31 de janeiro de 1966. Sua eleição foi realizada de forma indireta

por um Congresso Nacional que já tinha tido diversos mandatos cassados e direitos políticos suspensos, e limitou-se a referendar o nome indicado pela cúpula militar. Os presidentes que sucederam o general Castelo Branco durante o regime militar foram escolhidos da mesma forma, sem que a oposição pudesse minimamente interferir no processo. O próximo a ocupar o cargo da Presidência foi o marechal Arthur da Costa e Silva, mais de um ano depois da data definida inicialmente, assumindo em 15 de março de 1967. Seguiram-se a ele, pelo mesmo tipo de processo eleitoral, os generais Emílio Garrastazu Médici (30 set. 1969 a 15 mar. 1974), Ernesto Geisel (15 mar. 1974 a 15 mar. 1979) e João Baptista Figueiredo (15 mar. 1979 a 1985). A trajetória política desse período foi marcada "por Atos Institucionais, por Atos Complementares, por Leis de Segurança Nacional e por Decretos secretos, satisfazendo as exigências dos influentes do momento" (VIEIRA, 1995, p. 191). Destacam-se nesse cenário os Atos Institucionais n.º 2 e n.º 5. O primeiro prorrogava cassações de mandatos e suspendia direitos políticos até o dia 15 de março de 1967 (ou seja, até o fim do governo Castelo Branco), abolia a eleição direta para presidente, dissolvia os partidos políticos criados a partir de 1945, estipulando o bipartidarismo, e aumentava em muito os poderes do presidente. O segundo praticamente exterminou os partidos políticos criados a partir da Constituição de 1967, e também a própria Constituição. "Assim, em dezembro de 1968, com tal ato, o Marechal Costa e Silva reconhecia que mesmo um Congresso Nacional bem vigiado não oferecia condições para o exercício do governo federal." (VIEIRA, 1995, p. 191) Faltava-lhe, na verdade, apoio político, não restando alternativa a não ser a utilização do aparato militar para conferir legitimidade ao governo. O AI-5 manteve-se nas administrações de Médici e Geisel. Este último, para realizar as mudanças políticas necessárias à manutenção dos objetivos "revolucionários", utilizou-se do estado de sítio, de medidas de emergência e do estado de emergência (VIEIRA, 1995).

Todos os governos militares diziam agir e falar em nome da democracia. Internamente, por ela e em nome dela, cassaram-se direitos políticos, fechou-se o Congresso Nacional quando este negou apoio aos militares, foram exilados e torturados aqueles que se rebelaram e reprimiram-se movimentos da sociedade civil quando estes foram considerados ameaça ao regime. Externamente, os governos militares colocaram-se do lado das nações democráticas e livres, isto é, dos países capitalistas

desenvolvidos. Não podia ser diferente, afinal, a “revolução” teria sido realizada para impedir o avanço comunista dentro do governo e na sociedade brasileira.

Entretanto, todo o aparelho institucional e repressivo montado a partir de 1964 não impediu o surgimento de movimentos que se opuseram à malfadada “revolução”. Embora tenha expulsado da arena política decisória a oposição ao regime, os resultados dos processos eleitorais colocariam constantemente em xeque a ditadura militar.

Do ponto de vista econômico, parecia evidente naquele momento que o modelo getulista de desenvolvimento se havia esgotado. As elites que armaram o golpe consideravam importante a necessidade de reintegrar o país à economia internacional (fato que já vinha ocorrendo desde 1955, com JK), o que implicava eliminar entraves à entrada de capital internacional, dando nova configuração às articulações internas e externas em relação ao financiamento do desenvolvimento. Ianni (1994) explica que a alternativa à deterioração das relações de troca era a produção e exportação de produtos manufaturados, objetivando acumular divisas e sustentar o desenvolvimento. Para que isso fosse possível, tornava-se necessária a incorporação de novas tecnologias na indústria nacional, mercadoria esta que estava nas mãos de poucas empresas internacionais. Era preciso, portanto, eliminar as barreiras ao capital internacional que persistiam desde o período populista e que tinham contribuído até então para expandir o setor industrial. Certamente estava em questão a disputa para saber qual fração do capital seria hegemônica no processo de acumulação. Os desdobramentos do golpe militar não deixariam dúvidas sobre os setores que viriam a ser privilegiados e quais seriam prejudicados.

> O golpe militar veio a representar a imediata destruição das mais importantes conquistas realizadas pelos trabalhadores. Significou o fim do direito de greve, das associações de camponeses e da estabilidade no emprego através da criação do FGTS; a anulação da Lei de Remessas de Lucros e da nacionalização das refinarias de petróleo; impedimento a todas as formas de organização popular. Iniciaram-se intervenções policiais nos sindicatos, prisões dos líderes sindicais, cassações de direitos políticos, enfim, sistematizava-se a repressão. Era o desmantelamento, pela violência, de todas as organizações populares e a sujeição dos quadros intelectuais e da classe média que pudessem significar qualquer oposição ao regime ditatorial. (MENDONÇA; FONTES; 1988, p. 19-20)

Para Mendonça e Fontes (1988, p. 21, grifos das autoras), do ponto de vista econômico o golpe de 1964 não significou mudanças radicais, apenas o "*aprimoramento* e *consolidação* do modelo implantado em 1955". Tratava-se de pôr ordem no que vinha ocorrendo de modo caótico na economia, recriando as bases do financiamento das grandes empresas, combatendo a inflação por meio do arrocho salarial e, assim, favorecer em um outro patamar a acumulação do capital. Após um período de recessão "controlada" (1964-1967), a partir de 1968 os resultados da política econômica do regime militar começariam a aparecer nas suas taxas de desempenho. O "milagre" nada mais foi do que a concentração de capitais em oligopólios nacionais e internacionais (MENDONÇA; FONTES, 1988).

A partir de 1964, amplia-se o papel do planejamento na busca pela racionalização do desenvolvimento. A não ser no nome com que os denominavam, poucas variações são encontradas no que diz respeito aos objetivos e metas propostos. Entre 1964 e 1966, no governo de Castelo Branco, foi lançado o Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg), com objetivos próximos aos do Plano Trienal. O Paeg sistematizava os conceitos e instrumentos da política econômica proposta pelo governo, que pretendia estancar o processo inflacionário, renegociar prazos para pagamento da dívida externa, retomar o desenvolvimento industrial supostamente estacionado desde 1960 e combater o desemprego. Embora a melhoria das condições de vida dos trabalhadores estivesse no horizonte do Paeg, no que se refere aos salários a proposta era ajustá-los ao programa de combate à inflação e ao esforço de melhorar a poupança como meio de promover o crescimento do produto nacional (VIEIRA, 1995). Abandonando ou reelaborando o discurso nacionalista, considerado deturpado e confundido pelo comunismo, Castelo Branco assegurou as remessas de lucros para o exterior, demonstrando alinhamento com o grande capital internacional.

Logo em seguida, no governo de Costa e Silva, foi proposto um plano de mais longo prazo, o Plano Decenal (1967-1976), que não chegou a ser executado, sendo substituído pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), que obteve sucesso do ponto de vista econômico, mas foi considerado um fracasso do ponto de vista social. Entre os objetivos do Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970) podem ser destacados aqueles que dizem respeito ao fortalecimento da empresa

nacional sem, no entanto, afastar as estrangeiras; a manutenção da estabilidade dos preços; a promoção do desenvolvimento social por meio da educação e combate ao desemprego. Contudo, as promessas do Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970) eram mais ousadas. O plano pretendia melhorar a distribuição de renda, aumentar o mercado interno, amparar a tecnologia nacional e, para tanto, contava com os investimentos do capital internacional. Na conclusão do documento, afirmava-se a necessidade “de conservar a ordem social e as instituições políticas” (VIEIRA, 1995, p. 205).

Durante o governo de Costa e Silva, surgiram resistências ao regime autoritário, inclusive por setores que inicialmente tinham apoiado o golpe militar. Esse movimento contou com a participação de estudantes, trabalhadores e integrantes da Frente Ampla (entre estes, os defensores do golpe Carlos Lacerda e Magalhães Pinto). No Congresso Nacional, a oposição composta por parlamentares eleitos em 1966 denunciava a repressão e passava a apoiar os movimentos contrários ao regime. A ultradireita, por seu lado, organizava ações terroristas para jogar a culpa nos “comunistas” e, assim, legitimar o regime. O AI-5 viria a ser o desdobramento desses tensionamentos, “consagrando a hipertrofia do Executivo e de seus poderes de exceção” (MENDONÇA; FONTES, 1988, p. 39). Assim, em nome da segurança nacional a elite militar assume em toda a sua extensão o poder de definir os rumos da nação, articulando-se com setores do empresariado e excluindo as classes populares, aprofundando o autoritarismo nas relações políticas. A partir de 1968, o papel das Forças Armadas estava definido: “desde o fortalecimento do Estado à neutralização das tensões sociais; desde a supressão do dissenso político à promoção das altas taxas de crescimento econômico” (MENDONÇA; FONTES, 1988, p. 40).

A legitimação do regime foi perseguida em todo o período de sua existência e alternou medidas na estrutura ideológica e atos de violência por meio do aparelho repressivo. Do ponto de vista ideológico, a Doutrina da Segurança Nacional (DSN) talvez seja o aspecto mais significativo. Em nome dela se combatiam as organizações dos trabalhadores, estudantis e populares, sujeitas ao “comunismo” devido ao precário desenvolvimento cultural, político e econômico do povo brasileiro. Contudo, medidas repressivas foram constantemente tomadas contra aqueles que ousavam resistir ao

regime. O Ato Institucional n.º 5 (AI-5), incorporado à Constituição de 1969, é o melhor exemplo da institucionalização da violência visando ao combate aos opositores do regime militar, aprofundando a ordem ditatorial no país.

> O novo Ato Institucional veio [...] a pôr fim aos movimentos de "rebeldia" que se tinham organizado em vários níveis, desde a Frente Ampla até o movimento estudantil e as greves de trabalhadores em Contagem e Osasco. Decretado em dezembro de 1968, ele suspendia todas as garantias constitucionais e individuais, sem prazo para a sua vigência. [...] A função legitimadora do Congresso foi sumariamente dispensada, sendo o órgão fechado e reaberto somente em outubro de 1969. [...] O movimento estudantil, bastante atuante nas manifestações de 1968, sofreu também severas perseguições: desde a direita paramilitar constituída pelo Comando de Caça aos Comunistas (CCC) e pelo Movimento Anti-Comunista (MAC), até a prisão de 800 de seus líderes quando da realização do Congresso da UNE em Ibiúna (São Paulo), marcando seu declínio. Configurava-se novo ciclo na ditadura marcado pela violenta coerção no interior dos partidos, universidades e órgãos públicos. (MENDONÇA e FONTES, 1988, p. 45 - 46)

Entre 1970 e 1972, no governo Médici, foi implementado o Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo, que deu continuidade ao Paeg, com inovações e correções, sendo sua meta "o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido [...] por meio de crescimento acelerado da renda, desenvolvimento sustentado e integrado ao fortalecimento da infra-estrutura" (apud ACCARINI, 2003, p. 167-168). O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (I PND, Lei n.º 5.727/1971), implantado no biênio 1972-1974, corresponde, junto com o anterior, ao período do "milagre brasileiro". O I PND estabeleceu três objetivos: inserir o país, em uma geração, na categoria das nações desenvolvidas; duplicar a renda *per capita* até 1980 e promover o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) entre 8% a 10% ao ano (BRASIL, 1971b). Algumas condições prévias eram destacadas para efetivar o desenvolvimento. "Estas condições consistiam em distribuir os resultados do progresso econômico por toda a sociedade brasileira, promovendo-se também a transformação social, a estabilidade política e a segurança nacional." (VIEIRA, 1995, p. 206)

A partir de 1973, diversos fatores somaram-se para que o regime militar começasse a dar sinais de esgotamento. Em primeiro lugar, podem ser citadas as próprias contradições existentes no meio militar sobre o papel das Forças Armadas: de neutralidade em relação aos assuntos políticos e restrito ao desempenho profissional ou

o exercício do papel político, conforme vinha ocorrendo de forma mais intensa a partir de 1964. Ocorreu que o aparelho repressivo criado na estrutura militar configurou-se como um poder independente na corporação, fato que ameaçava a hierarquia militar. A abertura do regime iniciada a partir de 1974 ofereceria o caminho para a resolução dos problemas instaurados no meio militar para aquilo que Ianni (1994) havia denominado de “militarização da política”.

Outro fator importante foi a recessão internacional a partir da crise do petróleo em 1973 e que afetava as economias dos países desenvolvidos. Este fato provocou a queda dos investimentos internacionais no país e, conseqüentemente, a queda das taxas de crescimento econômico. Desse modo, o país entrou em crise por conta do endividamento externo e da dificuldade de manter o ritmo de crescimento, fazendo virem à tona as contradições do “milagre”.

Entretanto, mesmo que certos ventos começassem a soprar trazendo algum alento àqueles que desejavam redemocratizar o país, o período do governo Médici foi um dos mais duros da história do Brasil. Nele surgiu a “guerra suja” responsável pelos assassinatos de lideranças do movimento social e pela maior violência imaginável contra o corpo humano: a tortura. Ao mesmo tempo em que crescia a repressão, também crescia a resistência a ela. Foi nesse período que surgiram grupos armados que passaram a utilizar táticas de guerrilha, e foi também o período em que o governo passou a prender, torturar e assassinar sistematicamente opositores do regime. De acordo com Carvalho (2004, p. 162), no governo de Médici o aparelho repressivo do Estado foi mais atuante:

> Nova lei de segurança nacional foi introduzida, incluindo a pena de morte por fuzilamento. [...] No início de 1970 foi introduzida a censura prévia em jornais, livros e outros meios de comunicação. Isto significava que qualquer publicação ou programa de rádio e televisão tinha que ser submetido aos censores do governo antes de ser levado ao público. Jornais, rádios e televisões foram obrigados a conviver com a presença do censor. Com freqüência, o governo mandava instruções sobre os assuntos que não podiam ser comentados e nomes de pessoas que não podiam ser mencionados.

O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND, 1975-1979), implementado no governo Geisel, foi elaborado para responder à crise internacional de acumulação provocada pelos aumentos nos preços do petróleo. Neste plano,

permanecia a questão da necessidade do desenvolvimento acelerado e da pretensão de transformar o Brasil numa potência mundial até o final da década de 1970. Assim, o plano propôs o deslocamento de investimentos do setor que tinha sustentado a acumulação do capital até aquele momento, o setor de bens de consumo duráveis, para o dos bens de produção, para tentar manter as taxas de crescimento econômico obtidas desde 1968. Tais investimentos foram feitos em empresas públicas com recursos captados por meio da valorização de papéis do governo (ORTN e LTN), fato que fez crescer a especulação financeira e, conseqüentemente, a dívida externa e interna brasileira, de modo a atingir patamares comprometedores para a economia do país até os dias de hoje. De acordo com Mendonça e Fontes (1988, p. 58), o que estava por trás deste deslocamento não eram apenas motivos econômicos, mas a "redefinição da correlação de forças no interior do bloco no poder".

Os propósitos sociais e econômicos do II PND eram semelhantes aos do seu antecessor, isto é, combater o desemprego, conter a inflação, equilibrar a balança de pagamentos, distribuir renda e manter a estabilidade social e política (VIEIRA, 1995). Os investimentos na área de energia eram prioritários nesse plano, denotando a preocupação com a crise. Assim, investimentos em pesquisa em combustíveis alternativos (álcool), construção de hidrelétricas (Itaipu) e o início do programa nuclear são os exemplos mais significativos. Entretanto, o discurso e o desenvolvimento social e econômico por ele prometido não mais convencia a todos, e rachaduras no bloco do poder começaram a aparecer de forma mais nítida. De fato, o crescimento econômico não garantia mais o regime fechado e autoritário. Também começaram a surgir reclamações de parte do empresariado, especialmente o paulista, que não recebeu bem a idéia de investimentos em outras regiões. Assim, com a crise internacional e uma crescente resistência política, que seria marcada pela vitória da oposição nas eleições de 1974, sobravam motivos para se iniciar o processo de distensão, que acabou por ser implementado de forma "lenta, segura e gradual". No entanto, isso não impediu o governo de mandar fechar o Congresso Nacional durante 15 dias em abril de 1977, por este se ter negado a votar a proposta do Executivo de reforma política e do Judiciário. A reforma política tinha claramente a intenção de evitar novas vitórias oposicionistas ao regime, sendo instituídas "as eleições indiretas para governadores de Estado e um

terço do Senado, através de Colégios Eleitorais; o mandato presidencial passou a ser de seis anos e a propaganda eleitoral gratuita na televisão foi bastante limitada" (ALENCAR; CARPI; RIBEIRO, 1983). Entretanto, tais medidas não correspondiam mais à realidade da sociedade brasileira, menos disposta a aceitar passivamente o autoritarismo. Esse retrocesso não impediu, porém, que o processo de abertura tivesse continuidade. De acordo com Carvalho (2004, p. 175-176), "em 1978, o Congresso votou o fim do AI-5, o fim da censura prévia no rádio e na televisão e o restabelecimento do *habeas corpus* para crimes políticos. O governo ainda atenuou a Lei de Segurança Nacional e permitiu o regresso de 120 exilados políticos."

No final de sua administração, Geisel tinha acumulado diversos opositores dentro de seu próprio governo. A redemocratização passou a ser uma exigência de parcelas cada vez maiores da sociedade, sendo que se avolumavam as críticas ao autoritarismo. A partir de 1978, um conjunto de mobilizações sociais – greves, atos públicos, etc. – levariam à crise de hegemonia do regime militar, que teve forças para sustentar ainda o mandato de um general.

Finalmente, o III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND, 1980-1985), elaborado no governo de Figueiredo e já padecendo dos desgastes acumulados pelos governos militares, não se diferenciava significativamente dos seus antecessores. Seus objetivos diziam respeito a problemas recorrentes que aqueles outros não conseguiram resolver: desemprego, inflação, distribuição de renda, etc. Na verdade, esse período foi de aceleração inflacionária, aumento dos desequilíbrios na balança de pagamentos, diminuição de renda, avanço do desemprego, fatos que levaram ao descrédito o processo de planejamento como instrumento de gestão governamental. De acordo com Accarini (2003, p. 168), diante desses fatos, tanto o III PND quanto o que o sucedeu –o Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – não passaram de "documentos meramente formais" e são uma mostra característica do período que acabou por ser denominado de "década perdida".

Para que esses planos lograssem êxito, diversas medidas visando controlar e exterminar possíveis resistências foram sendo tomadas. Como vimos, a estabilidade social e política era pressuposto de todas elas. Em relação aos trabalhadores, foi elaborada uma nova legislação salarial e trabalhista. A legislação salarial viria a impor o

arrocho dos salários dos trabalhadores, fórmula encontrada pela ditadura para financiar internamente a acumulação do capital. Para forçar os trabalhadores a aceitarem essas condições, a nova legislação trabalhista impôs aos sindicatos funções assistencialistas, tentando impedir que atuassem para organizar efetivamente a classe trabalhadora. A relação do Estado com os sindicatos, mediada pela nova legislação trabalhista, dava-se no sentido de impedir o surgimento de e expurgar lideranças mais combativas; impor limites ao direito de greve que, na verdade, eliminavam a possibilidade de uso deste instrumento; estimular a sindicalização nesse "novo" sindicato por meio do oferecimento de vantagens como crédito à casa própria, entre outros (MENDONÇA; FONTES, 1988). De certa maneira, era a restauração da ordem corporativa que os sindicatos vinham superando antes do golpe militar. No entanto, a arma mais forte utilizada contra os trabalhadores no sentido de subordiná-los ao regime foi a supressão da estabilidade no emprego, substituída pelo FGTS. "O fim da estabilidade minou a capacidade de resistência dos empregados, diminuindo seu poder de pressão, mediante o fantasma da demissão." (MENDONÇA; FONTES, 1988, p. 27) Medidas repressivas não foram descartadas. De acordo com Carvalho (2004, p. 164), no período entre 1964 e 1970 foram feitas "536 intervenções, sendo 483 em sindicatos, 49 em federações e 4 em confederações. Quase todas se concentraram em 1964 e 1965, indicação de que, eliminada a cúpula sindical, pouco restou do movimento."

A concentração de renda e as conseqüências sociais deste processo (aumento da desigualdade social, desemprego, fome e miséria) foram o lado perverso das medidas adotadas. Se, por um lado, arrochava-se o salário dos trabalhadores, por outro, com a expansão das grandes empresas, elevavam-se os salários de seus executivos, sendo que a taxa de crescimento destes era aproximadamente quatro vezes maior do que a dos trabalhadores menos especializados. Assim, comparando-se as décadas de 1960 e 1970, observamos que "os 20% mais ricos, que se apropriavam de 54% da renda nacional, passaram a 62% em 1970 e 67% em 1976. Já os 50% mais pobres da população diminuíram sua participação de 17,7% em 1960 para 11,8% em 1976." (GUIMARÃES, 1981, p. 150, apud MENDONÇA; FONTES, 1988)

Contudo, a implementação dessas medidas e suas conseqüências no cotidiano das classes populares, associadas às medidas de caráter repressivo, aprofundaram as

contradições de classe presentes na sociedade brasileira, levando o regime militar a uma crise de hegemonia que começou a ser sentida com o crescimento dos movimentos de oposição, a partir de 1974. Na verdade, as ações que começaram a ser implementadas pelo governo em direção à abertura política a partir desse ano, supostamente adotadas de acordo com as concepções democráticas do grupo militar que naquele momento ocupava o poder, foram devidas à conjuntura de resistência que começava a se desenhar a partir de concretas manifestações oriundas dos movimentos social e popular. Além do que já vinha acontecendo no mundo sindical e político, começaram a surgir organizações civis e religiosas com objetivos nem sempre relacionados diretamente às questões políticas. No âmbito da Igreja Católica, surgiram, por volta de 1975, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que atuavam junto às comunidades de periferias urbanas. Mais tarde, as CEBs começaram a trabalhar também com populações rurais, de modo que, por volta de 1985, esse movimento já contabilizava mais de 8 mil organizações (CARVALHO, 2004). Os movimentos sociais urbanos, alguns já existentes desde a década de 1940 (como, por exemplo, o movimento dos favelados), começaram a se multiplicar a partir da década de 1970, sendo esse o caso das associações de moradores ou de bairro. Sua atuação dava-se mais em direção ao poder público local, reivindicando melhorias de infra-estrutura (água e esgoto, iluminação pública, asfaltamento de ruas, etc.). Para Carvalho (2004, p. 184-185), "embora sem conotação partidária, esses movimentos representavam o despertar da consciência dos direitos e serviram para o treinamento de lideranças políticas".

Ainda de acordo com esse autor, houve uma grande expansão de associações de profissionais, em sua maior parte constituídas pela classe média, alternativa criada por diversos segmentos de trabalhadores proibidos de se sindicalizarem. Essas associações, "juntamente com os sindicatos, tornaram-se foco de mobilização profissional e política" (CARVALHO, 2004, p. 185).[67] Também se destaca o importante papel político da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), fundada em 1948, que a partir da década de 1970 começou a fazer oposição ao governo em suas reuniões anuais, que congregavam cientistas e pesquisadores de diversas áreas do

[67] Mais adiante iremos nos referir às Associações dos Profissionais de Educação Física (Apefs).

conhecimento (CARVALHO, 2004).[68]

O movimento de mobilização social mais importante realizado no período militar, sem dúvida nenhuma, foi o das Diretas Já. Foi uma tentativa de forçar a aprovação, no Congresso Nacional, de emenda constitucional para que as eleições para a Presidência da República, que seriam realizadas em 1985, fossem por meio de voto direto. O primeiro comício realizado reuniu 5 mil pessoas em Goiânia. No Rio de Janeiro, foi realizado com 500 mil pessoas e chegou a 1 milhão na cidade de São Paulo. No entanto, faltaram 22 votos para a obtenção de mais de dois terços para a aprovação da emenda e, assim, a eleição foi realizada no Colégio Eleitoral, onde o governo tinha maioria (CARVALHO, 2004). A oposição lançou como candidato Tancredo Neves, governador de Minas Gerais, para enfrentar o candidato oficial, Paulo Maluf. A campanha a favor de Tancredo foi intensa e o Congresso acabou dando-lhe a vitória por 480 votos contra 180 dados ao candidato do governo. Este fato marcou o fim do regime militar e o início da Nova República.

Nos 21 anos em que perdurou o regime de ditadura militar no Brasil (1964-1985), o setor esportivo foi influenciado sobremaneira pela ideologia e interesses militares. Talvez tenha sido o período em que de forma mais ostensiva esse setor sofreu o aparelhamento e a instrumentalização a favor da sustentação de um projeto de sociedade e de legitimação da hegemonia dos grupos que se instalaram no poder.

Uma das principais características da intervenção no setor esportivo nesse período é a incorporação e a continuidade da cultura de planejamento iniciada em fins do período anterior. Entretanto, prevaleceria um estilo “tecnocrático de planejamento no setor esportivo, com características similares às dos demais setores da burocracia estatal” (LINHALES, 1996, p. 91).

Nos primeiros anos da ditadura, observamos o protagonismo do DEF, estrutura administrativa do setor de educação física remanescente de períodos anteriores que se esforçaria para implementar as diretivas do Plano Nacional de Educação Física, fato que, de certa maneira, representaria a continuação da política anterior. De acordo com Betti (1991, p. 97), o DEF deu seguimento ao processo de “aproximação do conceito de

[68] No âmbito da pesquisa na área do esporte, em 1985 foi criado o Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE), que seria um importante espaço de debates no setor de educação física, esporte e lazer. Mais adiante voltaremos a nos referir a essa instituição.

educação física com o esporte, admitindo competições esportivas como substituições das sessões de educação física". Para o autor, foi nesse período que a educação física sofreu influência do método de origem francesa *Educação física desportiva generalizada*, difundido no Brasil pelo professor Augusto Listello. Trata-se de um método que alia conteúdos esportivos com outros da educação física, "com ênfase no aspecto lúdico" (BETTI, 1991, p. 97). Podemos supor também aqui a influência de documentos internacionais como o *Manifesto do esporte,* de 1964, do Cieps (Conseil Internationale d'Education Physique et Sport), que, ao questionar a predominância do esporte de alto rendimento, salientava a existência de um esporte para a pessoa comum e de um esporte na escola (TUBINO, 2002).

As ações efetivadas pelo DEF a partir do Plano Nacional de Educação Física e da Campanha Nacional de Educação Física nos primeiros anos da ditadura, especificamente na administração de Castelo Branco (o qual pertencia à ala liberal-conservadora da elite militar), revelam uma intenção de ampliar o acesso às práticas esportivas sem, no entanto, deixar explicitado seu papel ideológico para o setor. Isso mudaria substancialmente durante a gestão dos dois presidentes militares seguintes.

Assim, uma das primeiras medidas a ser salientada nesse sentido é o estímulo que deveria ser dado ao esporte, juntamente com outras práticas culturais e artísticas, no projeto de Reforma Universitária proposto em 1968 (Lei n.º 5.548/1968). Mais tarde, em 25 de julho de 1969, o Decreto-Lei n.º 705 iria alterar a redação do Art. 22 da Lei n.º 4.024/1961, tornando "obrigatória a prática da educação física em todos os níveis e ramos de escolarização, com predominância esportiva no ensino superior" (BRASIL, 1969e). Esta obrigatoriedade foi interpretada como forma de "colaborar, através de seu caráter lúdico-esportivo, com o esvaziamento de qualquer tentativa de rearticulação política do movimento estudantil" (CASTELLANI FILHO, 1988, p. 121).

No governo do general Costa e Silva foram efetivados mecanismos de provimento mais regular de recursos para financiar o esporte, fato que possibilitaria o planejamento de mais longo prazo para o setor. Assim, em 27 de maio de 1969 foi criada a Loteria Esportiva Federal, por meio do Decreto-Lei n.º 594/1969. Este decreto-lei determinava que a renda líquida obtida com a exploração da loteria esportiva deveria ser obrigatoriamente aplicada em ações de caráter assistencial, educacional e

aprimoramento físico. Do total dos recursos arrecadados, 30% deveria ser aplicado em programas de educação física e em atividades esportivas (alínea “b” do Art. 3.º).

Aproximadamente dois meses depois, em julho de 1969, por meio do Decreto n.º 64.905/1969, o governo instituiu um grupo de trabalho para elaborar o Plano Nacional de Esportes, Educação Física e Recreação. A justificativa para a criação do grupo de trabalho era “promover [...] o planejamento para a aplicação útil e racional, em termos de prioridades nacionais, dos recursos a serem recebidos do concurso de previsões esportivas” (BRASIL, 1969b). A escolha dos integrantes estipulados pelo referido decreto para comporem o grupo de trabalho revela de pronto os interesses que seriam privilegiados: representantes da Confederação Brasileira de Desportos (CBD), do Conselho Nacional de Desportos (CND), do Comitê Olímpico Brasileiro (COB), da Confederação Brasileira de Desportos Universitários (CBDU) e de outras entidades vinculadas à educação física e aos esportes, até o número de nove membros. Em agosto de 1969, o Decreto n.º 65.048/1969 aumentou o número de representantes para 11.

Antecedendo essas ações, foi efetivado no início do mês de maio de 1969 um convênio entre o Ministério do Planejamento e a DEF para elaborar um diagnóstico da educação física e dos desportos para o país. A publicação dos resultados desse diagnóstico foi realizada apenas em 1971. Algumas ações preconizadas nas conclusões desse diagnóstico foram implementadas antes mesmo de sua publicação, o que levou alguns pesquisadores a desconfiarem que ele apenas “pretendia dar respaldo e legitimidade técnica ao projeto político que se tinha para o setor” (LINHALES, 1996, p. 92).

Na verdade, a proposição do diagnóstico encontra a mesma justificação da criação do grupo de trabalho acima referido, isto é, com a definição de uma fonte de recursos financeiros regulares para o esporte a partir da Loteria Esportiva, era necessário “um instrumento que permitisse adequado planejamento da aplicação dos recursos respectivos” (BRASIL, 1971c, p. 7). Um conjunto de medidas paralelas ao diagnóstico foi sendo implementado para o “aperfeiçoamento do setor”, como a criação do Departamento de Educação Física e Desportos (DED), o disciplinamento dos usos de recursos federais e a obrigatoriedade da prática da educação física e desportos em

todos os níveis de ensino (BRASIL, 1971c, p. 7).

A regulamentação do uso dos recursos financeiros representaria uma guinada nas ações do governo quanto a sua destinação. Praticamente todos os recursos repassados até o momento dessa regulamentação destinavam-se a entidades esportivas. Com a regulamentação, recursos foram destinados para o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), que repassava um terço para o CND e dois terços para o DED para o desenvolvimento de políticas próprias do governo, conforme Decreto n.º 68.703/1971. As ações nas quais deveriam ser investidos os recursos também ficaram definidas no referido decreto, o que observamos a partir dos objetivos a serem alcançados:

> Art. 3.º: Os programas de Educação Física, em geral, compreenderão os seguintes objetivos:
> a) implementação de projetos básicos em todos os níveis e ramos do ensino;
> b) construção e funcionamento de unidades esportivas avulsas ou centros de educação física, nas áreas prioritárias;
> c) elevação do nível profissional dos titulados em Educação Física e Desportos, por intermédio de assistência técnica e financeira às escolas especializadas, da concessão de bolsas de estudo e representação em congressos, conferências, seminários ou certames nacionais ou internacionais, pertinentes à especialidade;
> d) realização de pesquisas para o desenvolvimento científico e técnico da educação física e dos desportos;
> e) divulgação informativa, didática, técnica, cultural e popular;
> f) promoções diversas que se destinem à difusão, à orientação e à prática da educação física e dos desportos. (BRASIL, 1971a)

O DED foi criado no governo Médici, com a reestruturação da organização administrativa do Ministério da Educação e Cultura (MEC) (Decreto n.º 66.967/1970), e passou a ser o órgão desse ministério para a implementação das ações governamentais no setor. De acordo com Betti (1991, p. 108), “a criação do DED/MEC representou o início da formação da tecnoburocracia e do planejamento governamental na área da educação física/esporte, medida que já havia sido tomada em outras áreas, como uma das características do regime militar [...]”. Com a criação do DED, unificou-se a ação governamental no setor do esporte/educação física que se havia separado em fins da década de 1930 com o DEF e o CND. Esta unificação pode ser explicada por dois motivos: primeiro, para “conter a autonomia que começava a ganhar força no sistema esportivo”, e segundo, para implementar o “projeto de subordinação da

educação física escolar ao sistema esportivo" (LINHALES, 1996, p. 93).

No material informativo publicado pelo DED/MEC explicitavam-se as finalidades do novo órgão: "planejar, coordenar e supervisionar o desenvolvimento da educação física, dos desportos estudantis e da recreação no país, em consonância com as diretrizes impostas pela política nacional para o setor" (BRASIL, 1971c, p. 7).

A política nacional para o setor seria explicitada apenas em 1975, porém ela "já estava concebida no Diagnóstico da Educação Física/Desportos e confirmada pelo DED em 1971" (BETTI, 1991, p. 108). Tendo como referência o *Manifeste sobre o esporte* difundido pelo Cieps, foram estipulados os objetivos do planejamento no setor de educação física/esporte:

> 1) A organização básica da Educação Física/Desportos é assentada sobre a prática de atividades físicas no âmbito do sistema educacional, abrangendo todos os níveis e ramos, com ênfase no ensino fundamental.
> 2) O objetivo prioritário da Educação física/Desportos é o da melhoria da *aptidão física* da população como um todo.
> 3) A organização desportiva comunitária – associações desportivas (clubes), ligas, federações, confederações, comitês olímpicos, etc. –, para maximizar a efetividade, constitui empreendimento de livre iniciativa. (BRASIL, 1971c, p. 19-20, grifo do autor)

O documento faz referência à hierarquização das manifestações esportivas, proposta em alguns países europeus, cuja base é o desporto de massa e o estágio superior é o desporto de elite. Este sistema de organização é considerado ideal porque "produz uma elite desportiva originária da massa praticante, enquanto o que se orienta para a seletividade de representação demonstra inconstância nos resultados, além de usar a comunidade como meio e não como fim" (BRASIL, 1971c, p. 20).

O diagnóstico influenciou algumas modificações que ocorreram no esporte desde então. Entre elas, podemos destacar a tentativa de modernizar o esporte com a revogação do Decreto-Lei n.º 3.199/1941 pela Lei n.º 6.251/1975, o ajustamento do conceito de esporte em relação a documentos internacionais a partir da nova organização do setor prevista neste decreto e a definição do Sistema Desportivo Nacional (estudantil, comunitário, militar e classista). Ele também alertou para a precariedade da infraestrutura esportiva nacional e já deixava transparecer a necessidade de eliminar a tutela do Estado sobre o esporte. Porém, as ações

governamentais que se sucederam frustraram as perspectivas liberalizantes de seus organizadores, sendo mantida a tutela estatal na Lei n.º 6.251/1975 e na sua regulamentação, pelo Decreto n.º 80.228/1977.

A partir de 1971, o DED estabeleceu duas linhas de ação política: a primeira, política de assistência técnica e cooperação financeira do DED em nível nacional, regional, estadual e municipal, que objetivava prestar assistência, no campo da educação física, desportos estudantis ou recreação, aos órgãos federais ou instituições de caráter nacional, e financiar supletivamente atividades em qualquer instituição situada em território nacional; e a segunda, política de relacionamento com os diferentes órgãos da administração educacional e cultural, que objetivava assessorar todos os órgãos do governo “tendo em vista um desenvolvimento equilibrado do sistema” (BRASIL, 1971c, p. 15).



Figura 7. Pirâmide esportiva.
Fonte: Brasil (1971c, p. 20).

O DED estabeleceu três objetivos gerais para suas ações: elevar, no país, o nível da educação integral, do desporto estudantil e da recreação ativa e passiva. Além desses, o documento do DED apresentava, ainda, um conjunto de objetivos específicos, dos quais podem ser destacados aqueles que pretendiam melhorar a qualidade de ensino nas escolas de educação física, implementar pesquisa nestas escolas, criar cursos de especialização, ampliar a difusão de publicações técnicas, apoiar a elite esportiva amadora estudantil, construir instalações esportivas e propor

programas, projetos e atividades destinados ao desenvolvimento da educação física, do desporto estudantil e da recreação em todo o território nacional (BRASIL, 1971c).

A partir dessas diretrizes gerais, ainda em 1971 seria elaborado o Plano de Educação Física e Desporto (PED), tendo como referências algumas das conclusões do diagnóstico. A justificativa para o PED foi elaborada a partir da necessidade de planejar as ações no setor de educação física/esporte. Havia uma avaliação de que o esporte era usado abusivamente para atender a interesses particulares de instituições como a Igreja e até partidos políticos. Era necessário, portanto, conferir-lhe caráter essencialmente educativo e estender seu acesso a todos. Equilíbrio mental e físico dos indivíduos ameaçados pelo modo de vida na sociedade industrial complementava a perspectiva utilitária e funcional do esporte nesse plano.

Embora supostamente assentado em bases liberais, presente naquele documento internacional que inspirava as ações no setor, o autoritarismo presente nas relações Estado-sociedade nesse período aparece explicitamente no PED. Assim, o esporte deveria contribuir para promover a "ordem interna a fim de que se livre o País das comoções intestinas, ou das rebeldias e sedições que sejam prejudiciais a seu desenvolvimento e à integridade dos poderes constituídos" (BRASIL, 1971c). A função de controle social, de manutenção das condições de estabilidade social e de um clima adequado aos investimentos do capital internacional que naquele momento jorrava no Brasil – estamos aqui no período do "milagre", é bom lembrar – foi estendida ao esporte de forma explícita, sem rodeios.

Tendo como referência o supracitado documento informativo do DED, o PED objetivava promover a educação integral, o desporto estudantil prioritariamente e a recreação ativa e passiva, sendo que as ações deveriam ser encaminhadas com a articulação entre o DED e o CND. Porém, como afirma Linhales (1996, p. 94):

> A nova política não alterou absolutamente nada na estrutura do sistema esportivo, que continuava sendo regido pelo Decreto-Lei 3.199/41 e coordenado pelo CND. Este, a partir de 1971, encontrava-se sob a presidência do Brigadeiro Jerônimo Batista Bastos, em substituição ao General Eloy Massey O. Menezes, no cargo desde abril de 1964. O caráter intervencionista e controlador presente no CND desde sua criação foi, durante o período militar, exercitado em grande escala.

Quadro 9 : Plano de Educação Física e Desportos – PED

PROGRAMA	PROJETO	Nº	RESPONSABILIDADE	
			COORDENAÇÃO	ELABORAÇÃO
Programa de desenvolvimento da educação física e desportos	Integração das escolas de educação física às universidades	1	DED	Escolas de educação física ou universidades
	Integração das escolas aos clubes	2	CND DED	Departamentos estaduais de educação física
	Pesquisas em educação física e desportos	3	DED	Escolas de educação física
	Aperfeiçoamento do magistério da educação física nos diversos níveis de ensino e dos técnicos desportivos	4		Departamentos estaduais de educação física
	Implantação de centros regionais de pós-graduação	5		Universidades
Assistência técnica e financeira a projetos de educação física	Centros de educação física e unidades avulsas	6	DED	Departamentos estaduais de educação física
	Centro Olímpico Desportivo (COD)	7	DED	DED
	Competições desportivas estudantis (nacionais e internacionais)	8	DED	CBDU Federações universitárias de esportes
	Colônias de férias	9	DED	Entidades públicas e privadas
	Melhoria do equipamento desportivo nacional	10	DED	Entidades privadas
	Aquisição de material desportivo (nacional e estrangeiro)	11	CND DED	COB Confederações DED
	Melhoria da representação desportiva nacional	12	CND	COB Confederações
	Assistência técnica e financeira a entidades desportivas amadoras e profissionais	13	CND	COB Confederações
	Competições desportivas (nacionais e internacionais)	14	CND	COB Confederações
Intercâmbio e difusão cultural desportiva	Campanha Nacional de Esclarecimento Desportivo	15	DED	DED Departamentos estaduais de educação física Escolas de educação física Entidades privadas
	Preservação do patrimônio histórico desportivo	16	DED	CND DED
	Incentivo à difusão e à criação no âmbito de assuntos culturais desportivos	17	DED	DED

Fonte: Brasil, (1971e) apud Linhales (1996, p. 95).

O PED era constituído por três programas: Programa de Desenvolvimento da Educação Física e Desportos, Assistência Técnica e Financeira a Projetos de Educação

Física e Intercâmbio e Difusão Cultural Desportiva, e 17 projetos que visavam atender os objetivos do DED acima relatados. Na verdade, foi elaborado praticamente um projeto para atender a cada objetivo estipulado.

Vale a pena, ainda, chamar a atenção, como fez Linhales (1996), para as constantes divergências que se manifestavam entre aqueles que dirigiam o esporte no Brasil e pertenciam, portanto, à elite esportiva. As entidades esportivas sempre resistiram a atuar em áreas "estranhas" às específicas do esporte de rendimento. A forma como estas entidades "aprenderam" a se relacionar com o Estado, isto é, de forma clientelista, recebendo benesses ao mesmo tempo em que legitimavam o governo de plantão, não condizia com o retórico discurso de democratização do esporte. Além disso, as campanhas publicitárias do governo que retiravam recursos do esporte de rendimento não eram aceitas por estas entidades, principalmente porque não se traduziam em ações concretas.

Durante o governo Geisel, ocorreram alterações no setor esportivo, algumas delas decorrentes da própria mudança de referência ideológica no governo federal. A escolha do novo presidente representou a derrota da "linha dura" na sucessão presidencial e a vitória do grupo de Castelo Branco, do qual fazia parte o general Geisel. Esse governo seria influenciado pelo novo contexto que começava a se formar a partir da crise internacional de 1973 e do crescimento dos movimentos de oposição ao regime militar. No setor esportivo, observam-se preocupações com a dimensão social do esporte e ações dirigidas às classes populares passam a ser mais freqüentes.

As ações do Estado no setor esportivo continuaram seguindo a cultura de planejamento, e as propostas elaboradas atendiam às diretrizes do II PND. Nesse sentido, foi proposta a primeira reformulação da Lei n.º 3.199/1941, revogada pela Lei n.º 6.251/1975. Esta seria regulamentada dois anos depois, pelo Decreto n.º 80.228/1977; contudo, ela se fez acompanhar da Política Nacional de Educação Física e Desportos e do Plano Nacional de Educação Física e Desportos (PNED, 1975-1979).

No que diz respeito a essa nova normatização do esporte, mudanças seriam percebidas quanto ao Sistema Esportivo Nacional. Nesta lei, foram reconhecidas quatro formas de organização dos desportos (Art. 10): I – comunitária, amadorista ou profissional, definida como aquela que abrange as atividades das associações, ligas,

federações, confederações e do Comitê Olímpico Brasileiro; II – estudantil, subdividida em universitária e escolar, a primeira sob a supervisão da Confederação Brasileira de Desportos Universitários e a segunda com supervisão do órgão competente do MEC; III – militar, aquela praticada nas Forças Armadas; IV – classista, direcionada aos trabalhadores por meio de associações desportivas criadas nas empresas.

De certo modo, essa proposta do governo de organização do esporte significa um avanço no que diz respeito ao reconhecimento da pluralidade de manifestações esportivas, muito embora a referência adotada permanecesse o esporte seletivo e de alto nível. Em suma, a proposta não era oferecer acesso às atividades esportivas de acordo com os interesses da população, mas impor uma prática esportiva cujo modelo era oferecido naquele momento pelo esporte comunitário. De acordo com Manhães (2002, p. 100), esta nova configuração do desporto significava apenas uma "modernização do já existente", portanto, tratava-se de uma "política continuísta".

Manhães (2002) apresenta um conjunto de argumentos com que tenta provar a "política continuísta"; porém, sua referência continua a ser o fato de o Estado intervir no esporte em detrimento de uma perspectiva liberal em que supostamente tal intervenção não existiria, havendo liberdade para as entidades gerirem seus destinos. Este "pressuposto" impede o autor de realizar uma análise mais apurada sobre as mudanças que passaram a ocorrer naquele momento no setor esportivo.

É verdade que em muitas questões não houve mudanças significativas. Por exemplo, o CND continuou com as mesmas funções e representando basicamente os interesses do esporte seletivo. Porém, nesse período foi dado um golpe em relação aos interesses hegemônicos dos grandes clubes que controlavam as confederações, com o estabelecimento do voto unitário. De modo particular, meritocrático, Manhães (2002) analisa o fato como um benefício aos interesses clientelísticos e eleitoreiros presentes naquele momento no sistema esportivo nacional.

> De acordo com o voto unitário, um clube sem qualquer investimento ou *performance* desportiva vota com o mesmo peso do Flamengo, por exemplo. Havendo muitos dos primeiros, para poucos como o Flamengo, aqueles elegem os presidentes das federações, justamente com as ligas do interior, e não estes últimos. [...] Verdadeira aberração, principalmente por se tratar de modelo, também, em que o esporte seletivo é prioridade. (MANHÃES, 2002, p.107)

Linhales (1996, p. 102) parece concordar com Manhães (2002) quando escreve que, “quebrando a hegemonia dos grandes clubes e entidades esportivas, o Estado pretendia, provavelmente, eliminar focos de resistência que ainda persistiam no sistema esportivo”. Não é explicitado, no trabalho de Linhales (1996), que tipo de resistência era essa. Certamente, era articulada por temor dos grandes clubes, devido à possibilidade de perderem a hegemonia conquistada em anos de privilégios concedidos pelo Estado.

Quanto ao desporto classista, a partir da Lei n.º 6.251/1975 e do Decreto n.º 80.228/1977 vamos ver a proliferação de associações esportivas no âmbito das empresas. É interessante notar que a iniciativa para constituir tais associações geralmente não partia da classe trabalhadora, mas da classe patronal. A administração de tais associações geralmente era entregue a um alto funcionário da empresa ou a alguém de confiança da sua direção. Para além das atividades assistencialistas promovidas por essas entidades, destacam-se aquelas estrategicamente organizadas em períodos de dissídio – nos quais os trabalhadores realizavam assembléias para discutirem salários e outros direitos –, visando explicitamente desmobilizar o movimento sindical[69].

A *Política nacional de educação física e desportos,* elaborada a partir do que dispõe a Lei n.º 6.251/1975, teve por “finalidade definir a ação do ministério na área da educação física e desportos” (BRASIL, 1976b, p. 21). Os objetivos estabelecidos por essa política repetem o que é estabelecido na referida lei:

> I – Aprimoramento da aptidão física da população;
> II – Elevação do nível dos desportos em todas as áreas;
> III – Implantação e intensificação da prática dos desportos de massa;
> IV – Elevação do nível técnico-desportivo das representações nacionais;
> V – Difusão dos desportos como forma de utilização do tempo de lazer.

Quanto ao modelo de gestão a ser adotado, a *Política nacional...* optou pelo que denominou de “sistema misto”, isto é, entre o dirigismo absoluto e o liberalismo absoluto, a escolha era por um sistema que “procura compatibilizar as ações do governo e da iniciativa privada, preservadas a liberdade individual e as iniciativas estatais” (BRASIL, 1976b, p. 32). Portanto, ao contrário do que pensa Manhães (2002),

[69] Sobre o assunto, veja-se Veronez (1998).

a proposta da ação governamental estava assentada em princípios liberais, pois garantia a presença e os interesses da iniciativa privada no setor esportivo.

No que se refere às ações do governo, foi estabelecida a prioridade em relação à educação física escolar, de forma a incorporar a educação física e os desportos às atividades escolares. Para tanto, essa ação deveria proporcionar recursos e disciplinar o seu uso, de forma a garantir infra-estrutura física e técnica e a participação de um número cada vez maior de brasileiros nas diversas modalidades esportivas. A política reafirmava, como principal objetivo geral, a "melhoria da aptidão física da população como um todo" (BRASIL, 1976b, p. 40).

A *Política nacional...* definia também o papel da União, dos estados, dos municípios e da iniciativa privada, de forma a integrar as ações para atingir os objetivos propostos. O município foi destacado como o mais importante da ação governamental, cabendo ao Estado facilitar seu funcionamento por meio de indução, incentivo, complementação, orientação e assistência técnica e financeira. A União deveria agir da mesma forma em relação aos estados (BRASIL, 1976b, p. 47).

Quanto às estratégias, as prioridades eram "dinamizar no País a educação física estudantil, o desporto de massa e o desporto de alto nível" (BRASIL, 1976b, p. 53). Nesse sentido, "entende-se a educação física escolar como causa e o desporto de alto nível como efeito, tendo o desporto de massa como intermediário" e, portanto, "em termos de administração, é evidente que a maior parte dos investimentos deve ser orientada para a educação escolar" (BRASIL, 1976b, p. 53). A *Política nacional...* é explícita em suas intenções, isto é, a melhoria da aptidão física visava ao esporte de rendimento, topo da pirâmide esportiva definida no diagnóstico em 1971.

Em seu conjunto, o PNED estava articulado às políticas sociais propostas pelo governo no II PND em diversas áreas e representava a diversificação da ação estatal do Estado capitalista brasileiro em que o esporte, entre outros, é considerado setor prioritário. Aliás, no primeiro parágrafo do volume I do PNED isso está explicitado: "procurou-se dar ao Plano Nacional de Educação Física e Desportos um sentido de coerência com a política social do governo, e fazer dele importante instrumento de promoção e melhoria da aptidão física e saúde da população brasileira" (BRASIL, 1975a). Mais adiante, salientava-se o papel do esporte no âmbito da política social do

governo:

> o desporto, em seu sentido social mais profundo, passa a ser um recurso de política disponível para enriquecer o elenco de soluções necessárias à vida moderna. Ajuda a equacionar e racionalizar a utilização do tempo de lazer, a moldar um novo esquema de coesão social, contribuindo para enriquecer a dinâmica comunitária e estimular a identificação da juventude com os destinos maiores do país. (BRASIL, 1975a, p. 2)

Não podemos deixar de salientar que as políticas sociais – entre estas as esportivas – implementadas durante os governos militares integravam seu discurso retórico, presente em todos os planos de desenvolvimento, de distribuir renda, melhorar as condições de vida do povo brasileiro e transformar o Brasil em uma potência desenvolvida. A função essencial dessas políticas era a de "amortecedora de tensões, o que se torna evidente na comparação entre os gastos relativos às necessidades de reprodução do capital e os destinados à reprodução da força de trabalho" (JACOBI, 1993, p. 8). Como salienta Jacobi (1993), a subordinação das políticas sociais aos preceitos de eficiência nas políticas sociais implementadas no Brasil pós-64 revela a prevalência de interesses econômicos sobre os sociais. "Deste modo, não se altera significativamente o perfil da desigualdade social dominante, o que, somado à compressão salarial e ao desemprego, configura um crescente agravamento das condições gerais da população" (JACOBI, 1993, p. 10). Nesse sentido, a compreensão mais aprofundada das políticas sociais implementadas nesse período não pode descartar as medidas tomadas pelo governo para responder à crise internacional de 1973, que levará à queda das taxas de lucro das empresas, à crise fiscal e, sobretudo, à crise do modelo de desenvolvimento baseado nas políticas de orientação keynesiana.

O PNED 1975-1979 definiu as ações concretas a serem implementadas nas três áreas prioritárias definidas pela *Política nacional...:* educação física e desporto estudantil, desporto de massa e desporto de alto nível (veja quadro abaixo). A intenção dos proponentes do PNED 1975-1979 não era a de que essas áreas esportivas fossem tratadas de forma estanque, mas a de "ativar o maior número possível de brasileiros, no sentido de que eles pratiquem atividades físicas, desportivas e recreativas" (BRASIL, 1975a, p. 58).

Quadro 10. Plano Nacional de Educação Física e Desportos 1975 – 1979

Programa Educação Física e Desportos	
Subprograma	**Projetos**
1. Educação física e desporto estudantil	1.1 . Expansão da educação física e desportos no ensino de 1º. e 2º. graus 1.2 .Expansão da educação física e desportos no ensino superior
2. Desporto de massa	2.1. Ativação das áreas recreativas e núcleos desportivos 2.2. Ativação do desporto de massa nos centros sociais urbanos 2.3. Aproveitamento da infraestrutura existente
3. Desporto de alto nível	3.1. Aquisição de equipamentos e material desportivo 3.2. Competições desportivas 3.3. Centro técnico 3.4. Reestruturação técnica e administrativa das entidades do desporto nacional 3.5. Criação de novas confederações 3.6. Manutenção das confederações e Comitê Olímpico Brasileiro 3.7. Apoio às associações desportivas 3.8. Apoio às federações-chave de cada desporto olímpico 3.9. Apoio às organizações desportivas das áreas estudantil, militar e classista, voltadas para o desporto de alto nível
4. Apoio	4.1. Capacitação de recursos humanos 4.2. Implantação do sistema de comunicação social de educação física e desportos (difusão) 4.3. Assistência a entidades amadorísticas (CBDU) 4.4. Projetos especiais 4.5. Administração 4.6. Pesquisas científicas e tecnológicas

Fonte: Brasil (1975a; 1975b; 1975c; 1975d; 1975e; 1975f).

Para que fosse possível implementar as propostas previstas no PNED 1975-1979, foram previstos recursos financeiros para cada uma das áreas prioritárias, divididas por ações, conforme quadro abaixo.

Quadro 11. Recursos previstos no Plano Nacional de Educação Física e Desportos 1975 – 1979

	Cr$ 1.000,00				
Subprogramas	1976	1977	1978	1979	Total/ação
1. Educação física e desporto estudantil					
1.1. Expansão da educação física e desportos no ensino de 1º. e 2º. graus	73.997	81.120	88.982	98.162	342.261
1.2. Expansão da educação física e desportos no ensino superior	11.393	12.517	13.815	15.290	53.015
Total (1)					395.276
2. Desporto de massa					
2.1. Ativação das áreas recreativas e núcleos desportivos	101.600	56.120	63.260	70.400	291.380
2.2. Ativação do desporto de massa nos centros sociais urbanos	219.000	24.000	28.000	34.000	305.000
2.3. Aproveitamento da infraestrutura existente	19.160	21.720	38.480	59.040	138.400
Total (2)					734.780
3. Desporto de alto nível					
3.1. Aquisição de equipamentos e material desportivo	3.600	3.962	4.331	4.760	16.653
3.2. Competições desportivas	59.360	65.430	71.975	79.006	275.771
3.3. Centro técnico	5.000	5.500	6.050	6.655	23.205
3.4. Reestruturação técnica e administrativa das entidades do desporto nacional	1.800	1.980	2.178	2.396	8.354
3.5. Criação de novas confederações	900	990	1.089	1.199	4.178
3.6. Manutenção das confederações e Comitê Olímpico					

Brasileiro	4.500	4.990	5.445	5.989	20.884
3.7. Apoio às associações desportivas	7.200	7.920	8.712	9.583	33.415
3.8. Apoio às federações-chave de cada desporto olímpico	2.700	2.970	3.267	3.594	12.531
3.9. Apoio às organizações desportivas das áreas estudantil, militar e classista, voltadas para o desporto de alto nível	1.800	1.980	2.178	2.396	8.354
Total (3)					403.325
4. Apoio					
4.1. Capacitação de recursos humanos	27.868	21.770	23.945	26.259	99.842
4.2. Implantação do Sistema de Comunicação Social de Educação Física e Desportos (Difusão)	4.560	5.040	5.520	6.600	21.720
4.3. Assistência a entidades amadorísticas (CBDU)	160	200	260	340	960
4.4. Projetos especiais	2.955	3.251	3.576	3.934	13.716
4.5. Administração	24.683	27.312	30.937	35.405	118.337
4.6. Pesquisas científicas e tecnológicas	6.080	6.730	7.400	8.140	28.350
Total (4)					282.925
Total geral (1 + 2 + 3 + 4)					**1.816.306**

Fonte: Brasil (1975a; 1975b; 1975c; 1975d; 1975e; 1975f).

Embora o PNED 1975-1979 e seus elaboradores alardeassem a prioridade ao desporto escolar e a necessidade de que ele recebesse a maior quantidade de recursos, no que se refere ao orçamento previsto para a execução das ações ele estava em terceiro lugar, atrás do desporto de massa e do desporto de alto nível, respectivamente.

No âmbito das políticas esportivas merecem destaque, a partir do que expusemos acima, as ações direcionadas ao esporte de massa, considerado intermediário entre o esporte educacional e o esporte de alto nível. No texto da *Política nacional...* não encontramos muitas referências a esta manifestação esportiva. Porém, no documento do PNED os objetivos e sua caracterização foram bem detalhados. O esporte de massa foi "caracterizado como um movimento de participação popular espontânea [...] [que] justifica a adoção de uma estratégia de rápida implementação e de baixo custo [...]" (BRASIL, 1976b, p. 67). As ações propostas para tanto eram a mobilização das comunidades para atividades desportivas informais, campanhas de publicidade e esclarecimentos, aproveitamento de áreas públicas para a prática de atividades esportivas, entre outras (BRASIL, 1976b).

O Esporte para Todos (EPT)[70] foi a ação implementada pelo Estado em 1977 para efetivar o esporte de massa a partir de um convênio firmado entre o DED/MEC e o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral). Em que pesem as contradições

[70] Sobre o assunto, veja-se Cavalcanti (1984).

presentes na proposta de massificação do esporte, especialmente pelas classes mais baixas, e a realidade social brasileira no período, o EPT chegou a contabilizar a participação de mais de 10 milhões de pessoas, articulando uma rede de informações por meio de rádio e revista[71], milhares de voluntários e envolvimento de várias instituições públicas e privadas. De certo, o EPT visava à despolitização das relações sociais, oferecendo à população um conjunto de atividades de "baixo custo" que tinham como finalidade precípua a ocupação do tempo de não-trabalho das classes populares. Estava, portanto, perfeitamente afinado com os objetivos do II PND de contribuir com "a estabilidade política, para realizar o desenvolvimento sob o regime democrático" e com a política de integração social, que visava "à manutenção dos atuais índices de crescimento [...] bem como a efetivação de medidas redistributivas" (BRASIL, 1974). Pode ser agregado ainda, a partir do principal objetivo do PNED, de melhorar a aptidão física da população, o objetivo do II PND de "estímulos para o trabalho e para o aumento de eficiência do trabalhador" (BRASIL, 1974).

Entretanto, o EPT viria a ser também um espaço de contestação, não apenas ao esporte de alto rendimento, mas também aos próprios princípios por ele divulgados. No momento em que ele era lançado, o Brasil já vivia em um clima de maior liberdade política, em que críticas ao regime eram mais toleradas. Nesse sentido, foi considerado um aparelho ideológico do Estado para manipular consciências (CAVALCANTI, 1984) ou "braço direito do desporto de massa [...]" que tinha por objetivo "convencer aos segmentos menos favorecidos da sociedade brasileira de que o desenvolvimento econômico propalado na fase do 'milagre' tinha o seu correspondente no campo social" (CASTELLANI FILHO, 1988, p. 116).

Durante o governo do general Geisel presenciamos, ainda, a mudança de *status* do DED para secretaria. Em 1978, em nova reestruturação do Ministério da Educação e Cultura, por meio do Decreto n.º 81.454/1978 (BRASIL, 1978), seria criada a Secretaria de Educação Física e Desportos (Seed). Esta mudança foi proposta no *PNED 1975-1979,* que em seu volume VI apresentava os "Subsídios ao projeto da nova estrutura básica para o MEC" (BRASIL, 1975f), dando à referida secretaria *status* de órgão central de direção superior do ministério. A Seed teve as seguintes finalidades

[71] A revista *Comunidade Esportiva* chegou a ter uma tiragem de 20 mil exemplares.

definidas:

> Art. 21 – A Secretaria de Educação Física e Desportos tem por finalidade planejar, coordenar e supervisionar o desenvolvimento da educação física e dos desportos no País, em consonância com as diretrizes definidas pela Política Nacional de Educação Física e Desportos; prestar cooperação técnica e assistência financeira supletiva às unidades federadas e às instituições particulares de ensino, bem como às entidades nacionais dirigentes do desporto; zelar pelo cumprimento da legislação federal pertinente. (BRASIL, 1978)

O coronel Péricles Cavalcanti esteve à frente da Seed/MEC durante um extenso período (1979-1985), durante o qual passaram três ministros da educação (Eduardo Mattos Portela, Rubens Carlo Ludwig e Esther de Figueiredo Ferraz). No COB, permaneceria como presidente o Major Sylvio de Magalhães Padilha, que já ocupava o cargo desde 1963 e nele permaneceria até 1990. Em seu conjunto, esses fatos demonstram a permanência da hegemonia dos militares na condução administrativa do esporte no Brasil, mesmo tendo o país já adentrado no regime democrático.

A partir de 1980, surgiram as *Diretrizes gerais para a educação física e desportos – 1980/1985* (BRASIL, 1980a), propostas pela Seed/MEC. Os objetivos estipulados por este novo documento foram assim definidos:

> - promover e aperfeiçoar programas de conscientização de toda a população para a importância da prática regular das atividades físicas, sua necessidade e seus valores, com ênfase sobre as populações carentes das zonas urbana e rural;
> - desenvolver ações que visem a incorporar efetivamente o hábito da prática regular da Educação Física na escola, com prioridade para a faixa de educação pré-escolar e as quatro primeiras séries do 1º. grau;
> - desenvolver programas de desporto que visem à melhoria das elites nacional, estadual e municipal. (BRASIL, 1980a, p. 24)

Essas diretrizes foram apresentadas como integrantes da política social do governo e pouco se diferenciavam da proposta anterior, a não ser para o destaque feito à educação infantil, conforme proposto no III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto. Tal prioridade seria consolidada com a apresentação, pela Seed/MEC, das *Diretrizes de implantação e implementação da educação física na educação pré-escolar e no ensino de primeira a quarta séries do primeiro grau* (BRASIL, 1982c). Esta proposta foi elaborada a partir das teorias da aprendizagem motora de origem norte-

americana para crianças de 4 a 10 anos de idade e visava, conforme o conceito de educação física estabelecido nas *Diretrizes de implantação...*, ou seja, “atividades educativas que visam a criar o gosto e o hábito do exercício físico regular” (BRASIL, 1982c, p. 16), atender às necessidades específicas dessa população. Embora fizesse referência ao crescimento e desenvolvimento da criança como base para a elaboração da proposta, em nenhum momento o referido documento reporta-se aos condicionantes sociais inerentes a estes aspectos, ficando óbvia a opção por uma visão de infância descontextualizada da realidade social brasileira.

Outro elemento que revela o continuísmo da proposta anterior é a aplicação de instrumentos de gestão descentralizadores e participativos. Esta proposta já era uma referência que justificava a criação da Seed/MEC no II PNED 1975-1979, e efetivamente não representou a inclusão de interesses diferentes dos que já eram hegemônicos no âmbito das ações governamentais.

Quanto ao desporto de alto nível e ao desporto classista, também não foram observadas mudanças significativas. A estrutura do CND praticamente não se alterou e permaneceu sob o comando dos militares. Entretanto, fato significativo foram os investimentos de algumas empresas privadas no setor esportivo, especialmente nas modalidades futebol e voleibol. Muitos times que participavam dos campeonatos eram mais conhecidos pelos nomes das empresas do que pelos clubes que representavam. Na verdade, alguns deles eram financiados pelas empresas a partir de associações esportivas que, de acordo com a Lei n.º 6.251/1975, mesmo sendo consideradas inseridas na categoria de desporto classista, poderiam participar dos campeonatos organizados pelo desporto comunitário. Assim, como salienta Linhales (1996, p. 110):

> O esporte de alto-rendimento, que até então se encontrava controlado apenas pela estrutura de poder do sistema esportivo formal, passa, agora, a incorporar a iniciativa privada e os seus interesses econômicos. Essas novas possibilidades apresentaram-se como indicativos de que a legislação esportiva vigente, com seu caráter tutelar e hierárquico, a curto prazo se evidenciaria como um empecilho capaz de coibir um determinado desenvolvimento esportivo que começava a se legitimar pela lógica do mercado.

Nesse período, outro fato que merece destaque em relação ao esporte de alto nível é o desmembramento da Confederação Brasileira de Desportos (CBD) em cerca

de 30 confederações esportivas. Proni (1998, p. 201) salienta que as divergências em relação à distribuição de verbas e a necessidade de aprimorar a estrutura institucional de algumas modalidades olímpicas puseram em evidência a "inadequação da antiga estrutura administrativa frente aos novos desafios propostos pelo governo federal para o esporte nacional". Embora esse fato tenha representado uma modernização institucional, a tradição de cooptação política presente no antigo sistema federativo permaneceu ou foi "maquiada" (PRONI, 1998).

O sistema piramidal, tendo o esporte escolar como base e o esporte de alto rendimento como topo da pirâmide, passou a ser questionado nas *Diretrizes gerais...* A nova concepção, embora mantivesse as mesmas categorias para classificar a ação governamental – escolar, de massa e alto nível –, afirmava as especificidades de cada uma delas e negava que o fim último das atividades esportivas devesse ser o esporte de alto nível e os resultados esportivos: "seria inadmissível fazer deles um critério supremo, a despeito de uma opinião pública que, muitas vezes, apenas exige vitórias [...] seria admitir que o objetivo do setor, em última instância, é a procura de resultados desportivos por parte de uma elite" (BRASIL, 1980a, p. 14). Entretanto, mesmo que esse fato representasse uma mudança nas concepções dos dirigentes do esporte no Brasil, as políticas implementadas continuavam sob a égide da Lei n.º 6.251/1975, cuja referência era o esporte de alto nível.

A retórica do discurso oficial pode ser demonstrada com as ações direcionadas ao desporto escolar. Embora realçadas as especificidades das diferentes formas organizativas do esporte, a subordinação à lógica do desporto de alto nível sequer era disfarçada. Por meio da Portaria n.º 001, de 7 de abril de 1982, a Seed/MEC estabeleceu as "normas para a organização e funcionamento do desporto escolar" (BRASIL, 1982b). Nessa portaria, eram asseguradas ao desporto escolar "finalidades formativo-educativas" (Art. 3.º), integrando tanto o sistema desportivo nacional como o sistema educacional do país (Art. 4.º). Porém, toda a sua estrutura e organização tinham como referência o desporto de alto nível, demonstrando uma indiferenciação de políticas para dois setores que possuem demandas de caráter diferenciado. Foram criados os clubes escolares (Capítulo III); os alunos que participavam destes eram os atletas escolares (Capítulo IV) e o professor de educação física dirigente da equipe era

o técnico desportivo escolar (Capítulo V). Como disse Linhales (1996, p. 108),

> Embora a prioridade de atendimento às crianças e aos jovens em idade escolar tenha sido considerada como forma de ampliação da participação e valorização do esporte escolar "em si", e não como patamar da pirâmide esportiva, o que se observa é a mera transposição e legalização dos princípios hierárquicos, seletivos e excludentes do esporte de alto rendimento para essa clientela agora priorizada.

A perversidade dessa proposta se manifestava nas formas em que foi concretizada. As melhores escolas, tanto públicas quanto privadas, que dispunham de equipamentos esportivos, implementaram a política estabelecendo nas escolas a ultra-seletividade, pois participavam das equipes representativas os melhores talentos esportivos. É preciso dizer que tais escolas geralmente estão localizadas em regiões centrais das cidades e o perfil de seus estudantes é de classe média. Nas escolas que não dispunham desses equipamentos, ou seja, a maioria das existentes no país, conforme constatou o diagnóstico de 1971, localizadas nas periferias e com um perfil de alunos oriundos de classes populares, ou a política não foi implementada ou foi "adaptada" às condições das escolas. O incentivo aos torneios interescolares acabou por revelar as desigualdades sociais, a fragmentação de classes e os diferentes sistemas de ensino existentes no Brasil (um para os pobres, outro para os ricos), que ficavam estampados nos resultados dos jogos. Quem participou dessas atividades nas décadas de 1970 e de 1980 acostumou-se a torcer por sua escola nas arquibancadas e a presenciar um triste "espetáculo" de competições desiguais que se arrastavam pelo ano inteiro, mas que no final restringiam-se sempre às mesmas escolas: aquelas que dispunham dos melhores equipamentos e dos "melhores" talentos. A falácia da ideologia liberal, de que em condições "iguais" na concorrência destacam-se os mais aptos, no caso os talentos esportivos, e o papel da escola na reprodução das relações sociais de produção não poderiam ser mais bem exemplificados.

Vale dizer, ainda, que as *Diretrizes gerais...* deram origem ao *Plano Nacional de Educação Física e Desportos 1980-1985,* que, da mesma forma que o anterior, era composto por um conjunto de ações agrupadas em projetos e subprogramas, constituindo o programa maior do MEC. Nesse período, embora observemos o crescimento da importância do esporte de massa, inclusive com a criação de uma

estrutura administrativa própria – a Subsecretaria do Esporte para Todos (Suept) – e de um discurso elaborado em função da prioridade ao desporto escolar, os recursos orçamentários seriam destinados em maior volume ao desporto comunitário (de alto rendimento). No original trabalho de Caran (1989), são apresentados os gastos do governo em cada uma das áreas do esporte no período de 1983 a 1988. Apresentamos os dados até o ano de 1985, por corresponder ao fim do período do regime militar.

Quadro 12: Recursos da Seed/MEC por área em CZ$ 1.000,00

Área	Ano			
	1983	1984	1985	Total/Ação
Educação física	522	1.948	5.895	8.365
Esporte para Todos	886	1.348	4.198	6.432
Desporto estudantil	885	1.245	4.358	6.488
Desporto comunitário	1.842	2.928	19.780	24.550
Construção e outros projetos especiais	1.239	2.588	4.628	8.455
Desporto profissional	168	307	1.400	1.875
Administração da Seed	239	698	2.821	3.758
Pró-ativa	0	0	0	0
Total	5.781	11.062	43.076	59.919

Fonte: Caran (1989).

A partir de 1985, de acordo com Caran (1989), mudanças significativas começariam a ocorrer devido ao advento da Nova República e à transição democrática. Na verdade, as mudanças que vinham ocorrendo no setor esportivo já desde o governo Geisel, não só no âmbito governamental, mas também na sociedade civil, ampliaram-se em fins dos anos 1970, com as primeiras ações em direção à abertura política.

3.1.5. Prelúdios de democracia? O esporte na "Nova República"

O setor esportivo – assim como ocorreu em vários outros setores, especialmente na educação – também sofreria a influência dos movimentos de resistência ao regime que se iniciaram em fins dos anos 1970 e, a seu modo, nas brechas em que este não conseguia impor seu controle, também daria sua contribuição para levá-lo à crise que provocou sua derrocada em 1985.

A educação física e o esporte colocaram em evidência as funções sociais de suas práticas, questionaram seu próprio conceito e provocaram uma crise de identidade

cuja conseqüência foi o abandono do "pensamento único" na área (militar, hierárquico e voltado para a aptidão física) e o surgimento de diversas outras concepções, a partir das quais realizaram-se intensos, calorosos e polêmicos debates que, sem dúvida nenhuma, implicaram mudanças cujos reflexos são sentidos até os dias de hoje.

É verdade que, em grande medida, tal resistência foi marcada por uma perspectiva negativa em relação à educação física e ao esporte. A crítica dirigida a essas áreas – aquelas relacionadas à função de contribuir para dar sustentação ao regime, fazendo com que se transformasse numa prática social alienada e alienante – realçava seus papéis ideológicos. Acusava-se o esporte, por um lado, de ser usado pelo regime para fins de controle social, pois ele desviava a atenção da população dos graves problemas pelos quais passava a sociedade brasileira. Por outro lado, o esporte continuava sendo instrumentalizado para produzir e reproduzir uma força de trabalho dócil e apta às necessidades do modo de produção capitalista. Neste último caso com um agravante, devido ao crescente alinhamento do Brasil aos Estados Unidos, a exploração dos trabalhadores passava a atender aos interesses do capital internacional.

Esta foi a tônica da crítica elaborada no setor por aqueles que se colocavam em oposição ao governo militar e que atravessou a década de 1980 e parte da de 1990. No entanto, essa perspectiva foi incapaz de elaborar propostas conseqüentes e alternativas que pudessem exercer um papel contra-hegemônico ao que vinha acontecendo no setor. Colocavam-se, portanto, na perspectiva das teorias crítico-reprodutivistas, em voga e com grande influência, na época, nos estudos na área da sociologia da educação[72]. Tais teorias faziam a crítica ao papel da educação, demonstrando seu papel na reprodução das relações sociais capitalistas. Porém, em função do determinismo estrutural nelas presentes, não vislumbravam outra função para a prática social educativa a não ser o de legitimar o capitalismo. Ao fazerem a crítica, portanto, acabavam por reforçar o papel reprodutivista da educação[73].

No âmbito governamental, embora com outro sentido, o setor esportivo também foi submetido à crítica. A nova burocracia que assumiu a estrutura administrativa

[72] Veja-se, por exemplo, Althusser (197[?]) e Bourdieu e Passeron (1975).

[73] Em um ensaio monográfico escrito em 1984, já apontávamos os limites dessas abordagens para analisar o esporte e a educação física. De uma forma ainda muito elementar, apontávamos alguns aspectos de uma perspectiva crítico-transformadora para a área. Veja-se Veronez (1984).

esportiva do Estado explicitava que, “com o início da Nova República [...], novos métodos teriam de ocorrer em toda a sociedade brasileira, em todas as áreas, inclusive na do esporte” (TUBINO, 1996, p. 61). No entanto, havia a preocupação de que fosse garantido o protagonismo da burocracia do Estado na condução dessas mudanças: “Essa responsabilidade na área esportiva teria de ser iniciada pelo Conselho Nacional de Desportos, com uma modificação de sua metodologia de atuação e, por outro lado, coordenando toda a ação de mudança do setor no agora Ministério da Educação” (TUBINO, 1996, p. 61). A justificativa para isso era elaborada em função de que

> toda a comunidade esportiva encontrava-se num processo de aceitação de uma tutela e paternalismo estatais de muitos anos e que com o início de um novo período histórico crescia uma nova expectativa, mas ao mesmo tempo existia um arcabouço jurídico e uma cultura de conformismo diante da forte predominância do Estado. (TUBINO, 1996, p. 61)

Tubino (1996, p. 61), que viria a ser o primeiro presidente do CND na Nova República, agregava a esses motivos “a falta de um conceito atualizado de esporte para o país, a escassez de recursos para esta área, a legislação anterior vigente [...], uma estrutura do MEC ultrapassada, e até a falta de uma tradição esportiva” para justificar a impossibilidade de mudanças imediatas no esporte brasileiro.

Não poderiam estar mais evidenciados os rumos que tomariam a elaboração e a implementação das propostas governamentais para o setor esportivo. Como veremos adiante, representantes daquela comunidade esportiva que aceitavam e estavam acostumados com a tutela estatal comporiam em maioria a comissão formada pelo governo para elaborar propostas de reformulação do setor esportivo. Dois anos antes de instalada a Constituinte, o setor esportivo já possuía a sua “comissão de notáveis”.

A academia concentrou as críticas mais veementes e substanciais à educação física e ao esporte presentes no âmbito escolar e nas propostas do esporte de massa. Muitos eventos científicos eram utilizados como espaços para denunciar o caráter político-ideológico e os interesses econômicos que estavam implícitos nas práticas esportivas na sociedade capitalista. Somava-se a essas denúncias uma intensa produção científica elaborada por pesquisadores da área de educação física a partir de trabalhos de conclusão de cursos de mestrado e doutorado, alguns deles realizados em programas de pós-graduação de outras áreas (educação e ciências sociais). Muitos

destes trabalhos foram editados e publicados, tendo encontrado grande aceitação na área, especialmente por parte de alunos da graduação que naquele momento experimentavam a transição do regime autoritário para a democracia. Também começava a aparecer em periódicos científicos um número cada vez maior de artigos que questionavam pressupostos metodológicos e conceituais da educação física e do esporte, inclusive nas próprias revistas patrocinadas por órgãos oficiais[74].

Essas críticas são observadas também no interior do movimento dos professores de educação física. Os congressos da Federação Brasileira de Associações dos Professores de Educação Física (FBApef) realizados no Rio Grande do Sul caracterizavam-se como um espaço "eclético" e proporcionavam ricos debates nas reuniões plenárias, geralmente pautados pelas análises conjuntural, metodológica e conceitual da educação física e do esporte brasileiro. Em 1984, essa entidade lançou a "Carta de Belo Horizonte"[75], elaborada durante o II Congresso Brasileiro de Esporte para Todos, na qual, em que pesem as contradições nela presentes, denunciava as condições da educação física no Brasil em 13 diferentes itens: I – o direito à educação física; II – educação física, educação e cultura; III – educação física e ética profissional; IV – educação física e suas relações com o Estado; V – educação física e ensino; VI – o professor de educação física e o exercício da profissão; VII – formação do professor de educação física; VIII – mobilização e associativismo em educação física; IX – pós-graduação em educação física; X – pesquisa em educação física; XI – informação e documentação em educação física; XII – educação física e iniciativa privada; XIII – cooperação e intercâmbio internacionais da educação física. Entre outras coisas, a carta diagnosticava:

[74] O professor Florismar Oliveira Thomaz, da Escola Superior de Educação Física da Universidade Federal de Pelotas, publicou em 1981, na revista *Comunidade Esportiva,* veículo do EPT, um artigo provocativo para a época, intitulado "A revolução metodológica na educação física" (THOMAZ, 1981), no qual propunha a substituição dos métodos diretivos pelos de descoberta nas aulas de educação física. Em 1984, a professora Maria Isabel da Cunha, do curso de pedagogia da Universidade Federal de Pelotas, escreveu um artigo na *Revista Brasileira de Educação Física e Desportos* intitulado "Educação física, um ato pedagógico", a partir das categorias freireanas "educação tradicional" e "educação transformadora". Considerando a educação como um ato político, concluía que "o conteúdo da educação física, assim como o de qualquer outra área de ensino, não é neutro. Ele é instrumento para a formação do homem, com uma visão prévia de qual homem se deseja formar." (CUNHA, 1984)

[75] Seguiram-se a essa carta diversas outras, representando os pensamentos e contradições presentes na área. São elas: A Carta de Carpina (março de 1986), a Carta de Sergipe (dezembro de 1994) e a Carta do Confef (1999).

- a educação física brasileira tem-se caracterizado, no seu processo histórico, pelo autoritarismo e conservadorismo de seus conteúdos e de suas estruturas;
- na perspectiva da manutenção dos valores dominantes na educação física, o Estado vem atuando, no sentido da conservação de sua hegemonia e do fortalecimento do sistema, reduzindo os espaços político-culturais.

Os estudantes participaram ativamente desses momentos. Lembremos que o movimento estudantil, numa afronta direta ao regime militar, realizou paralisações nas universidades públicas em três anos seguidos, de 1981 a 1983. Nesse último ano, a paralisação durou mais de cem dias e ocorreu contra as medidas de reforma universitária que apontavam para a privatização do ensino público e gratuito. Nesse contexto, ressurgiu o movimento dos estudantes de educação física, que passou a realizar sistematicamente encontros anuais – Encontro Nacional dos Estudantes de Educação Física (Eneef) – para discutir problemas referentes à área e ao país.

A imprensa também começaria a demonstrar algum interesse por tratar alguns assuntos de forma mais séria e crítica. A *Folha de S. Paulo,* em conjunto com a Apef de São Paulo, promoveu o seminário intitulado Autoritarismo no Esporte, no qual questões relativas à democratização e à interferência estatal no esporte pautaram o debate.

O Congresso Nacional foi uma caixa de ressonância do movimento em favor da democratização do esporte que se espalhava na sociedade. Nesse sentido, o deputado Márcio Braga, ligado aos interesses do futebol e ex-presidente do Flamengo, propôs à Comissão de Esporte e Turismo da Câmara dos Deputados em outubro de 2003 – portanto, no auge da crise dos times de futebol[76] – o ciclo de debates "Panorama do Esporte Brasileiro", reunindo representantes de diversas áreas e interesses do setor esportivo. Os temas dos painéis deste ciclo de debates giraram em torno de questões relativas ao esporte de rendimento, especialmente do futebol. Pouco foi tratado sobre questões pertinentes à democratização do setor no sentido de garantir o acesso ao esporte como um direito social. Dados os interesses dos clubes de futebol diante da

[76] De acordo com Proni (1998, p. 203) "no início da década de oitenta, o fato mais marcante, do ponto de vista econômico, foi os clubes terem sido arrastados pela recessão econômica para uma situação financeira extremamente precária, forçando a maioria deles a se desfazerem de parte importante de seu patrimônio líquido: os 'passes' de seus melhores atletas. [...] A recessão econômica de 1981-1983 e o descontrole da inflação afetaram profundamente a rentabilidade da atividade futebolística, dando início ao que pode ser considerado como a crise mais séria do futebol brasileiro, desde a consolidação do profissionalismo."

crise que estavam enfrentando, as discussões giraram em torno da autonomia e da liberalização do setor[77].

A retórica do deputado Márcio Braga seria explicitada logo em seguida, quando ele se colocou como arauto daqueles que desejavam a reforma do sistema esportivo brasileiro. Embora tivesse afirmado que tais reformas dependeriam de mobilização popular, antecipou-se, propondo um projeto de alteração da Lei n.º 6.251/1975. Na verdade, tal projeto limitava-se a propor o fim do voto unitário, a autonomia das entidades esportivas e a redução dos poderes do CND. O projeto não chegou a ser transformado em lei, porém, seria uma referência às propostas que surgiriam no período da Nova República.

Como já tivemos a oportunidade de mencionar, a Nova República teve início com um acontecimento trágico, a morte do presidente eleito Tancredo Neves. Assumiu o cargo o vice-presidente José Sarney, representante das oligarquias nordestinas e próximo aos governos militares passados. Sua decisão de compor a chapa da Aliança Democrática, de oposição ao candidato oficial, provocou a ira dos militares a ponto de o general Figueiredo recusar-se a passar o cargo para seu sucessor. Contudo, conforme salienta Nogueira (1998, p. 112), "a chegada ao poder da Aliança Democrática simbolizou o fim de uma época e redefiniu as condições concretas de fazer política, dando passagem a uma nova dialética entre o Estado e a sociedade".

Nos dois primeiros anos – 1985 e 1986 –, diversas medidas foram tomadas para que a transição se desse em um patamar diferenciado. Nogueira (1998, p. 112) faz uma síntese das principais ações do governo nesse período inicial:

> Foram tomadas medidas de liberalização política efetiva, apresentados planos e projetos reformadores, composta uma equipe econômica (gestão Dilson Funaro) distante dos padrões monetaristas de antes; logo depois, no segundo ano, adotou-se uma nova política econômica (o Plano Cruzado) repleta de preocupações sociais e voltada para o combate heterodoxo à inflação, no qual não se penalizariam os salários e o desenvolvimento.

No contexto de otimismo que marcou o início da Nova República, foi elaborado o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República 1986-1989 (I PND-NR) (Lei

[77] O principal assessor do deputado Márcio Braga naquele momento era Eduardo Manhães, que escreveu obra citada diversas vezes neste estudo, na qual faz a defesa da autonomia do esporte e sua liberalização (privatização).

n.º 7.486/1986), tendo como coordenador o ministro João Sayad. O I PND-NR teve como prioridades: crescimento econômico; combate à pobreza, às desigualdades sociais e ao desemprego; educação, saúde, saneamento, habitação, previdência e assistência social; justiça e segurança pública. Dificuldades econômicas impediram a implementação do I PND-NR 1986-1989, e ele foi substituído pelo Plano de Ação Governamental 1987-1991 (PAG) (Decreto n.º 94.991/1987), elaborado durante a gestão de Aníbal Teixeira no Ministério do Planejamento. As prioridades desse plano foram estabelecidas para eliminar os desequilíbrios sociais, o desenvolvimento tecnológico e a formação de recursos humanos. Este plano tampouco foi implementado, também devido às instabilidades macroeconômicas.

Os planos de desenvolvimento da Nova República foram atropelados pelos planos de estabilização econômica. O primeiro foi o Plano Cruzado, em fevereiro de 1986, e oito meses depois, o Plano Cruzado II. Em julho de 1987, o Plano Bresser foi divulgado, tentando sanar os mesmos problemas dos dois planos anteriores, isto é, inflação que naquele momento estava sem controle e gerava instabilidade financeira. Logo depois de promulgada a Constituição de 1988, em janeiro de 1989, ainda no governo de José Sarney, seria lançada a última tentativa do governo de estabilizar financeiramente o país, o Plano Verão.

As dificuldades na economia tinham suas equivalentes na esfera da política. Diversos problemas, como o corporativismo e o descrédito nas instituições, aliados à falta de projetos consistentes e de partidos bem-organizados, fizeram com que a transição se efetivasse com nítidos traços conservadores: “inexistência de grandes rupturas, reduzida pressão popular, indefinições e despolitização” (NOGUEIRA, 1998, p. 112).

O presidente Sarney não escapou à necessidade de fazer acordos para tentar garantir a governabilidade em sua gestão. Foi obrigado a fazer concessões, inclusive a setores vinculados aos regimes militares, e a mediar diferentes interesses de caráter corporativo que cresciam na proporção inversa da capacidade de processamento e tomada de decisões. Acrescentem-se, nesse quadro, as injunções do processo constituinte.

O período do governo Sarney é considerado como de contrastes. Nasceu com as

promessas de redemocratização e implementação de políticas que se direcionavam para saldar a secular dívida social existente no país e dar curso ao desenvolvimento econômico, e terminou com a obtenção de pífios resultados concretos. Nogueira (1998) afirma que esses contrastes podem ser explicados a partir de erros de avaliação cometidos pelo governo e pelas exigências da globalização, fenômeno do qual o Brasil começaria a fazer parte. Escreve o autor:

> Entre os primeiros, estaria a perspectiva ingênua de que a mera mudança no comando político bastaria para contornar a crise e ajustar a economia, pois o Estado responderia satisfatoriamente a uma orientação sintonizada com a sociedade e a sociedade reagiria positivamente às terapias fixadas a partir de critérios técnicos competentes e conduzidas por equipes coesas, preparadas e democraticamente comprometidas. [...] A realidade, porém, não se mostraria tão dúctil. O aparato estatal não se revelaria controlável pelos novos governantes, nem o sistema político adquiriria consistência e operacionalidade democrática. A sociedade, por seu lado, iria expor inteiramente à luz do dia a sua natureza fragmentária, excludente, "selvagem", solicitante. Nenhum pacto consistente ou acordo político "de base" seria sancionado. A nova estrutura do mundo, além do mais, começaria a roubar a autonomia de decisão, controle e intervenção do Estado nacional, complicando a democratização. (NOGUEIRA, 1998, p. 114)

É certo que a Nova República não rompeu todas as amarras com o antigo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade; porém, algumas mudanças efetivamente se colocaram em curso (DINIZ, 1999). Vejamos como elas se processaram no setor esportivo.

Nesse período, merece ser destacado, por se constituir como uma novidade, o fato de que pela primeira vez o esporte foi mencionado num plano de desenvolvimento, tendo sido abordado na parte II, que trata das políticas de desenvolvimento social, no item referente às políticas setoriais de educação. O I PND-NR 1986-1989, em tom de diagnóstico, assim se referiu ao setor:

> 1.6. Educação física e desporto
> As políticas dessa área abrangem modalidades de educação física escolar, desporto escolar, desporto comunitário e desporto de alto rendimento.
> A educação física escolar não tem sido suficientemente considerada em seu aspecto de formação, como parte indispensável ao desenvolvimento integral do aluno. Embora prevista em lei, verifica-se que nas escolas públicas de 1º. grau, apenas 20% dos alunos da rede pública praticam; nas séries iniciais o atendimento praticamente inexiste.
> A pratica do desporto escolar ainda não se instalou efetivamente nas instituições de ensino, atingindo apenas reduzida parte dos alunos de 1º. e 2º. graus, representada por grupos considerados talentosos para o exercício das

> atividades desportivas.
> Na área do desporto comunitário, observa-se que a sociedade ainda não está consciente da importância que assume a prática regular de atividades físicas como direito e opção de lazer.
> Quanto ao desporto de alto rendimento, não estão definidos os papéis que competem ao governo e à iniciativa privada. (BRASIL, 1986)

Para atender às demandas diagnosticadas, o plano propôs a seguinte linha programática:

> 2.6. programa desporto e cidadania
> A prioridade desse programa é a universalização da educação física e do desporto como atividades de formação nos 1º. e 2º. graus de ensino, integrando-os ao processo educacional. Serão estimuladas ações que otimizem a capacidade disponível nas unidades escolares, ao mesmo tempo em que se sensibilizarão os corpos docente e discente para os benefícios que as modalidades de educação física e desporto escolar trazem ao desenvolvimento integral de crianças e adolescentes.
> Paralelamente, serão desenvolvidas atividades para conscientizar a comunidade acerca das vantagens da prática regular do esporte como forma sadia de lazer.
> O desporto de alto rendimento será redimensionado, envolvendo-se a iniciativa privada na organização de competições desportivas. A necessária revisão da legislação desportiva nacional levará em conta, precipuamente, o propósito de eliminar formas tutelares do Estado. (BRASIL, 1986)

Porém, o mérito de o esporte ser contemplado com uma linha programática no I PND-NR 1986-1989, fato que lhe deu *status* de ação prioritária por reconhecimento da existência de demandas não-atendidas pelo setor, não foi decorrente da repentina sensibilização de sua importância no âmbito das políticas sociais. Pelo contrário, tal mérito foi construído desde o início da Nova República a partir de uma conciliação de interesses de grupos liberais que ascendiam ao poder, cujas supostas diferenças entre si eram apenas o nível de conservadorismo presente em suas práticas. Nesse sentido, como podemos observar, a não ser pela proposta de eliminar a tutela do Estado no esporte de alto rendimento, devolvendo a autonomia às entidades esportivas, e o envolvimento da iniciativa privada no setor, o que efetivamente seria proposto em pouco ou nada se diferenciaria do que já vinha sendo implementado pelos governos militares. De certa maneira, isso demonstra que os setores mais organizados do esporte, com capacidade de fazer valer seus interesses frente ao Estado, eram justamente aqueles que estavam institucionalizados, ou seja, os próprios órgãos governamentais e as entidades esportivas. Embora existissem grupos na sociedade capazes de contribuir

com a apresentação de propostas ao esporte na perspectiva dos direitos sociais, como viria a ser reconhecido na Constituição de 1988, eles foram alijados do processo, não restando muitas alternativas a não ser oferecer resistências e realizar denúncias ao que vinha sendo apresentado pelos grupos hegemônicos.

As propostas foram elaboradas com o protagonismo daqueles que vieram a ocupar os postos nas estruturas político-administrativas estatais esportivas. Em 1985, por meio do Decreto n.º 91.452/1985, foi instituída a Comissão de Reformulação do Esporte, com o objetivo "de realizar estudos sobre o desporto nacional e apresentar propostas a ele relativas" (BRASIL, 1985a, p. 5). A comissão foi composta por 33 membros e presidida pelo presidente do CND, Manuel José Gomes Tubino, tendo como secretário-executivo o coronel Octávio Teixeira. A composição da comissão permite que observemos os interesses que estavam representados no documento que daria referências aos rumos do esporte dali por diante. Entre eles, destacamos: Mário Amato, ex-presidente da Federação das Indústrias de São Paulo, que alguns anos mais tarde viria a conclamar o empresariado brasileiro a abandonar o país em caso de vitória de Lula nas eleições de 1989; Adhemar Ferreira da Silva (ex-atleta); Edson Arantes do Nascimento (Pelé, ex-atleta); Carlos Arthur Nusmam (ex-atleta, ex-presidente da Confederação Brasileira de Vôlei e atual presidente do Comitê Olímpico Brasileiro); Maria Esther Bueno (ex-atleta); Fernando Sarney Filho (filho do presidente José Sarney). Essa comissão foi apresentada por seu presidente como "integrada por personalidades originárias dos mais variados setores e regiões de procedência, todos com larga vivência no campo desportivo [...]" e como tendo executado seu trabalho "procurando mobilizar, sem preconceitos e discriminações, a participação ativa de todos os segmentos esportivos, de forma a conferir força e sentido democrático às ações aqui propostas para enfrentar as vicissitudes e desafios do desporto brasileiro" (BRASIL, 1985a, p. 5).

Sem dúvida nenhuma, o caráter democrático da referida comissão pode ser questionado com muita facilidade. Linhales (1996, p. 114) ressaltou que, embora a comissão fosse constituída por pessoas reconhecidas no meio esportivo nacional e internacional, "não podem ser necessariamente consideradas como representantes da pluralidade de interesses que permeava o setor esportivo". A legitimidade da comissão

também foi questionada e denunciada na época por se tratar de uma iniciativa governamental que se aproveitava da precária organização da sociedade para propor mudanças à revelia desta (CASTELLANI FILHO, 1985b).

Assim, como salientou Linhales (1996), o resultado do trabalho da comissão refletiu os interesses esportivos de quem coordenou os trabalhos, não representando rupturas com o passado; pelo contrário, constituiu-se como resultado do estabelecimento de um consenso entre antigos e novos interesses conservadores, diante do novo contexto de democratização do país.

O relatório conclusivo da comissão fez 80 indicações distribuídas em 6 grandes grupos temáticos:

I – Da questão da reconceituação do esporte e sua natureza, que propunha ampliar o conceito do esporte, atribuindo-lhe uma dimensão social, e categorizá-lo como um "direito de todos". Porém, essa reconceituação partia das três formas básicas de manifestação do esporte – educacional, participação e rendimento –, presentes nos documentos esportivos da ditadura. Aliás, os mesmos documentos internacionais – *Manifesto sobre o esporte,* do Cieps (CONSEIL INTERNATIONAL POUR L'ÉDDUCATION PHYSIQUE ET LE SPORT, 1968) e a "Carta européia do desporto para todos" (PORTUGAL, 1986), entre outros – que foram a referência para a elaboração das propostas no regime militar foi também referência para o trabalho da comissão na Nova República.

II – Da necessidade de redefinição de papéis dos diversos segmentos e setores da sociedade e do Estado em relação ao esporte, que propunha, a partir do reconhecimento de três dimensões do esporte (educação, participação e *performance*), redimensionar o papel de instituições públicas e privadas (BRASIL, 1985a).

III – Mudanças jurídico-desportivo-institucionais, que propunha revogar a legislação existente, por ser considerada essencialmente vinculada ao esporte de rendimento e às práticas de elite, e incluí-lo na Constituição (BRASIL, 1985a).

IV – Da carência de recursos humanos, físicos e financeiros comprometidos com o desenvolvimento das atividades desportivas, que propunha ampliar a infraestrutura esportiva, física e financeira tendo em vista a realidade esportiva nacional (BRASIL, 1985a). Talvez esse item revele a maior contradição com a ordem liberal pretendida. O

relatório, além de fazer uma série de proposições de abatimentos e isenções de impostos (alguns, aliás, já existiam há muito tempo), indicou ainda a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Esportivo (Fundesp), que centralizaria os recursos financeiros destinados ao esporte. Na verdade, em relação ao Estado apenas se almejava impedir a continuidade da interferência no setor. Entretanto, em relação aos recursos financeiros, oriundos dos fundos públicos, desejava-se efetivamente ampliar suas fontes. Numa clara demonstração da intenção de privatização do público, o que a comissão propunha, representando os interesses das entidades esportivas, era criar mecanismos para dar poder a estas entidades, para que estas pudessem utilizar recursos públicos sem prestar contas a ninguém.

V – Da insuficiência de conhecimentos científicos aplicados ao esporte, que propunha valorizar a medicina desportiva, a psicologia desportiva e o direito desportivo, devido à insuficiência de conhecimento nestas áreas, fato revelador de que a referência para as políticas desenvolvidas era o esporte de rendimento (BRASIL, 1985a).

VI – Da imprescindibilidade da modernização de meios e práticas do esporte, que propunha, entre outras coisas, o reconhecimento da função social do esporte, a inclusão de instrumentos de gestão como a descentralização e a expansão do esporte para parcelas específicas da população, como as pessoas portadoras de deficiência. (BRASIL, 1985a). Porém, a modernização pretendida priorizava “libertar” o esporte do controle do Estado. Como observou Linhales (1996, p. 116), o avanço que tal modernização poderia trazer “não se encaminhou para a construção de princípios capazes de demarcar a realização do esporte na perspectiva de um direito social, com as implicações que daí se desdobrariam para o padrão de relacionamento Estado-sociedade”.

Todas as propostas elaboradas alteraram pouco as ações concretas no governo. Na verdade, tais propostas pouco se diferenciavam do que já vinha sendo feito há longa data no setor esportivo. O quadro abaixo permite-nos observar o continuísmo das ações governamentais no setor esportivo.

Quadro 13: Recursos da Seed/MEC por área em CZ$ 1.000,00 – período 1986-1988

Área	Ano			
	1986	1987	1988	Total/Ação
Educação física	7.247	0	96.180	103.427
Esporte para Todos	7.035	0	82.950	89.985
Desporto estudantil	4.128	0	0	4.128
Desporto comunitário	29.292	0	168.000	197.292
Construção e outros projetos especiais	5.210	0	275.900	281.110
Desporto profissional	700	0	0	700
Administração da Seed	7.229	6.035	38.851	52.115
Pró-ativa	0	147.654	0	147.654
Total	60.841	153.685	661.881	815.566

Fonte: Caran (1989).

Apesar do discurso a favor do esporte escolar, observamos que a maior quantidade de recursos foi destinada ao desporto de rendimento (comunitário). Caran (1989, p. 10) afirma que:

> Pode-se assim pensar que, em vista destes dados, a prioridade do atendimento do governo é o esporte de alto rendimento e que a retirada da tutela do governo em relação a este esporte, reconhecendo a competência e a autonomia das entidades dirigentes, não retira o paternalismo da concessão de recursos financeiros.

A autora salienta, ainda, que em 1985 foi proibida a utilização de recursos repassados pelo governo para a manutenção das entidades esportivas, conforme previa a Portaria Ministerial n.º 648, de 4 de dezembro de 1981, que autorizava a utilização de 30% dos recursos para tal fim. Porém, diz ainda a autora, nos anos de 1986, 1987 e 1988 essa diretriz foi gradualmente alterada, voltando o atendimento político e paternalista do governo em relação às entidades esportivas (CARAN, 1989). Assim, se por um lado algumas medidas propostas no documento da Comissão de Reformulação do Esporte foram implementadas visando dar andamento a sua modernização, por outro lado mantiveram-se práticas herdadas do regime militar, expondo claramente o acordo de conciliação, que também ocorria em outros setores, realizado entre a antiga e a nova elite esportiva brasileira. Este documento também influenciou as políticas desenvolvidas pelo governo federal mesmo após o término desse período, como veremos no capítulo a seguir.

CAPÍTULO 4

AS POLÍTICAS DE ESPORTE PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

A promulgação da Constituição de 1988 foi a realização de um desejo por mudanças institucionais que começou a se manifestar de forma mais intensa na sociedade a partir de fins da década de 1970. Parte importante desse processo foi a campanha das *Diretas Já*, movimento popular a favor das eleições diretas para presidente da República, derrotado por obra dos representantes de um regime sem legitimidade institucional que insistiam em se manter no poder às custas do autoritarismo e da hegemonia que mantinham sobre o aparelho militar.

Porém, a campanha das *Diretas Já* catalisou a vontade popular por mudanças. Esta vontade estava impregnada "em todos os espaços sociais cuja reivindicação maior era a democracia, contra a tradição autoritária da formação política do Brasil" (MICHILES et al., 1989, p. 19). A esperança de mudanças, frustrada pelo resultado dessa campanha, foi direcionada à proposta de elaboração de uma nova Constituição. À palavra de ordem "diretas já", sobrepôs-se a da "Constituinte já". Após um longo processo que se iniciara em meados dos anos 1970, por meio da Mensagem n.º 330/1985 (n.º 48 no Congresso Nacional), o então presidente José Sarney encaminhou o projeto do Executivo de convocação da Assembléia Nacional Constituinte.

As eleições que ocorreram em 15 de novembro de 1986 elegeram os membros da Assembléia Nacional Constituinte. Esta nasceu sob suspeição por causa de diferentes questões. Em primeiro lugar, porque se tratou de um "congresso constituinte" e não de uma "assembléia exclusiva", como era a proposta dos movimentos sociais; em

segundo lugar, por que os critérios de proporcionalidade utilizados na eleição para eleger os constituintes favoreciam as oligarquias políticas; e em terceiro lugar, por que faltou independência ao Congresso Constituinte, fortemente marcado pela presença do poder de grupos econômicos. Enfim, conforme escrevem Michiles et al. (1989, p. 20), "questões que sinalizavam para a advertência quanto à legitimidade e soberania da constituinte".

Contudo, esses fatos não desmotivaram os movimentos sociais e populares para participar do processo. Michiles et al. (1989) salientaram que uma das características mais marcantes da Constituição de 1988 foi o alto nível de participação da sociedade na sua elaboração. Foi como se a população soubesse que não bastaria eleger os constituintes; ela teria de participar, pois se tratava da Lei Maior, que resultaria do embate travado entre os diferentes interesses de seus segmentos.

As contribuições à Constituição, depois de instalada a Assembléia Nacional Constituinte, foram normatizadas pelo regimento interno. Este permitiu sugestões de Legislativos, tribunais e entidades associativas. Naquele momento, ainda era forte na sociedade o sentimento de que se poderia construir uma democracia autêntica a partir de reformas políticas que poderiam ser efetivadas pelo processo constituinte[1].

No que se refere ao esporte, tais sugestões deveriam ser encaminhadas à Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Porém, ao contrário do que ocorreu em outros setores, a fração do setor esportivo que elaborava as críticas mais contundentes a estrutura de poder presente até então no setor esportivo não conseguiu organizar-se para encaminhar sugestões à Constituinte. Das 288 entidades citadas no primeiro volume das emendas parlamentares e das 122 emendas propostas por estas entidades, nenhuma era diretamente vinculada ao setor esportivo. Coube à fração do setor esportivo que ocupava cargos em entidades institucionalizadas, tanto públicas quanto privadas, o protagonismo no encaminhamento de tais sugestões. O

[1] Saes (2001) salienta que havia uma crença no início da década de 1980 de que, com a queda dos regimes autoritários na América Latina, a restauração dos processos eleitorais e o pluripartidarismo, estariam dadas as condições do estabelecimento de um quadro democrático e estável. Porém, ressalta ainda o autor, em fins da década de 1990 tal esperança manifestava-se apenas no plano retórico. Na América Latina, as democracias não se consolidaram e esse "déficit democrático" decorre "porque tais regimes políticos ainda continuam a ser, como no passado, tão-somente 'democracias populistas'" (SAES, 2001, p. 71).

resultado desse movimento realizado por representantes da elite esportiva nacional foi o êxito no que diz respeito à constitucionalização do esporte, concretizada pelo Artigo 217. Mais do que isso, foi o logro do principal interesse dessa fração de ver garantido nesse artigo sua principal reivindicação, qual seja a de desestatizar as entidades esportivas, garantindo-lhes autonomia de organização e funcionamento. Em seu conjunto, o Artigo 217 influenciou a ação estatal no esporte desde então, especialmente por ter estabelecido um novo padrão de relacionamento entre o Estado e esse setor e pelas prioridades que nele ficaram estabelecidas, como, por exemplo, a obrigatoriedade de utilização de recursos públicos no esporte educacional.

Neste capítulo, procuramos demonstrar e analisar a ação do Estado no setor esportivo depois de promulgada a Constituição de 1988, na qual o esporte é constitucionalizado. Para tanto, vamos verificar as dimensões políticas desse processo (*polity, politics e policies*) sem, contudo, esquecermos dos condicionamentos estruturais que estavam por detrás dos interesses daqueles que participavam da arena esportiva. Aqui adotamos a posição clássica de estudos analíticos e críticos, buscando as relações entre a política estatal e o interesse dos diversos grupos que constituíram a arena esportiva no período abarcado por este trabalho. Sobretudo, tentamos evitar o máximo possível não reduzir a análise nem a uma perspectiva institucionalista e tampouco a uma perspectiva economicista, que, por meio de processos dedutivos, poderia levar a conclusões lineares, definindo o caráter de uma política conforme a identidade de princípios econômicos e políticos com as políticas concretamente implementadas. Esse "alerta" foi feito por Saes (2001) acerca das análises das políticas neoliberais que caracterizam a ação do Estado no período que passamos agora a explorar. Para ele, é impossível que as políticas neoliberais coincidam integralmente com os princípios liberais. Por outras palavras, não podem ser qualificadas de "neoliberais" apenas aquelas políticas que se conformem integralmente com os princípios propostos por autores como Hayek ou Friedman:

> Será considerada neoliberal toda ação estatal que contribua para o desmonte das políticas de incentivo à independência econômica nacional, de promoção de bem-estar social (*welfare State*), de instauração do pleno emprego (*keynesianismo*) e de mediação dos conflitos socioeconômicos. (SAES, 2001, p. 82)

Logo depois de expormos uma visão panorâmica sobre os principais aspectos econômicos e políticos desse período, tratamos dos marcos legais que orientam a ação estatal no setor esportivo. Começamos apresentando o processo de elaboração da legislação infraconstitucional (*polity*) em conjunto com os processos políticos que lhe caracterizaram (*politics*), percorrendo o caminho até chegarmos ao "estado da arte" em 2003, último ano de implementação do Plano Plurianual 2000-2003 do governo FHC. Em segundo lugar, tratamos das ações implementadas pelos governos nesse período, destacando seus objetivos, suas metas e recursos públicos utilizados (*policies*). Em uma perspectiva crítica de análise, procuramos demonstrar o alinhamento dessas políticas à perspectiva neoliberal que começava a tomar conta de todas as ações governamentais a partir de meados da década de 1980.

4.1. O CONTEXTO SOCIAL E ECONÔMICO BRASILEIRO NO PERÍODO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988: DA DÉCADA PERDIDA À DÉCADA DE REFORMAS

Para estancar a crise de acumulação que se vinha aprofundando desde meados da década de 1970, buscaram-se implementar políticas econômicas e sociais a partir de princípios neoliberais, sugeridas pelos signatários do *Consenso de Washington*. No Brasil, os impactos dessa crise ajudaram a liquidar o regime militar, porém, a crise não foi debelada no período que se seguiu – a Nova República. Em nosso país, a década de 1980 ou, como ficou conhecida, a "década perdida", foi marcada por uma série de planos (fracassados) de estabilização da economia. As reformas de cunho neoliberal começaram a ser implementadas a partir de 1990, com o governo de Fernando Collor de Mello. O receituário proposto é conhecido; ele caracteriza o fenômeno da globalização financeira: abertura e liberalização das economias nacionais, desregulamentação de mercados, privatização de empresas públicas e reforma administrativa do Estado. Se, por um lado, essas políticas representam a mudança no padrão de intervenção do Estado na economia, por outro, ao contrário do que comumente se pode pensar, não representa "uma retração radical de toda espécie de atividade estatal ou redução drástica do volume global do gasto público" (SAES, 2001, p. 82). Pelo contrário, em alguns casos pode representar o aumento da atividade estatal

e, também, aumento de gastos públicos[2]. Esses "desvios" dos princípios neoliberais devem-se, entre outros, à resistência de grupos sociais atingidos pelas políticas, especialmente a classe média, setores do capital e dos trabalhadores. Assim, "os Estados capitalistas atuais praticam o 'neoliberalismo possível' nas condições socioeconômicas e políticas vigentes" (SAES, 2001, p. 83). Embora tais políticas sejam sempre orientadas pelo tripé privatização, desregulamentação e abertura econômica, poucos governos encontraram as condições favoráveis para colocar em prática todas elas de uma só vez. Na verdade, tais políticas são implementadas variando-se a área em que as medidas são adotadas e o ritmo dessas, de acordo com as condições de governabilidade encontradas por cada governo em seus países (SAES, 2001).

No Brasil, as políticas neoliberais foram propostas para oferecer uma saída à crise econômica que atravessou a década de 1980, tendo logrado hegemonia nos meios acadêmicos e na população em geral por meio de sua divulgação pela mídia, que acabou por transformá-las em "parte indissociável do senso comum" (FIORI, 1995, p. 10). Tratou-se de uma verdadeira revolução intelectual que avançou "sustentada na idéia de que não existe outra alternativa e na evidência aparente de que o novo milagre tem ocorrido de forma idêntica em vários países a despeito de que suas economias e seus governos sejam completamente diferentes entre si" (FIORI, 1995, p. 10). Tal movimento não admitiu dissensos e os que ousavam questionar suas propostas ou propor alternativa a estas eram (des)qualificados como "catastrofistas" ou "jurássicos".

Praticamente todas as conquistas efetivadas pelo processo constituinte e concretizadas na Constituição foram ameaçadas, e muitas delas reduzidas ou eliminadas pelas reformas que foram sendo implementadas durante a década de 1990 e no início da de 2000. Aliás, é bom lembrar que algumas dessas conquistas, sem

[2] Essa afirmação é particularmente importante em relação ao setor esportivo. Saes (2001) salienta que a desativação de determinadas políticas hipertrofiou a ação regulamentadora do Estado. No que se refere aos gastos públicos, as políticas neoliberais, por conta do desemprego que provocavam, forçaram o Estado a aumentar de recursos para seguro desemprego. No setor esportivo aconteceu algo semelhante. A partir de 1990, a atividade regulamentadora do Estado intensificou-se consideravelmente em relação a períodos anteriores; em relação aos recursos para o esporte, ocorreu o mesmo. Com a priorização dos recursos públicos para o esporte educacional prevista na CF de 1988, as entidades nacionais de administração do esporte pressionaram o governo para criar fundos, lei de incentivo para beneficiar o esporte de alto rendimento. Em 2002 essas entidades conseguiram que fosse aprovada uma lei no Congresso Nacional que aumentava os repasses de recursos oriundos da Loteria Esportiva diretamente ao COB. Além disso, o setor continua lutando por uma lei de incentivo semelhante à existente para a cultura. Adiante aprofundaremos esta questão.

sequer terem sido implementadas, foram acusadas de serem, em grande medida, as responsáveis pela crise.

Tais reformas foram taxadas de conservadoras por atender a interesses daqueles grupos que, segundo Fiori (1995), sempre se beneficiaram das propostas de desenvolvimento levadas a cabo pelo Estado no Brasil. Nesse sentido, diz ainda o autor:

> As atuais reformas liberais são basicamente conservadoras porque alteram a forma, mas preservam a essência do que sempre foi criticado pela esquerda no Estado/estratégia desenvolvimentista latino-americano: seu padrão de financiamento externo; sua base sócio-política direitista e autoritária de sustentação; o seu uso oligárquico na proteção indébita dos interesses privados; e, finalmente, sua estratégia de crescimento invariavelmente excludente do ponto de vista social. Conhecida a História deste continente, só o cinismo de nossas elites conservadoras pode sustentar que a defesa de algumas conquistas sociais, só muito recentemente logradas pelos excluídos destes países, possa ser acusada de conservadora ou mesmo reacionária. (FIORI, 1995, p. 18)

Para que se criassem as condições para implementar as reformas neoliberais, exigiu-se a inauguração de um novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade que gradualmente foi substituindo aquele que tinha caracterizado e dado suporte ao processo de acumulação no período nacional-desenvolvimentista. O populismo, fenômeno político que estruturou essas relações e permitiu a construção da base social que garantiu legitimidade e governabilidade nesse período, teve de ser redefinido diante do novo quadro emoldurado pelo neoliberalismo. Saes (2001, p. 77) ressalta que, “nos processos latino-americanos de transição para o capitalismo, o Estado, representado por um líder, teria substituído a organização político-partidária independente das classes trabalhadoras na luta pela redistribuição da riqueza nacional a favor dessas classes”. Como vimos no capítulo 3 deste trabalho, essa forma de atuação decorreu de crises de hegemonia que constantemente se manifestavam nesse período no âmbito das frações de classes que constituíam o bloco no poder e “pela conseqüente necessidade do Estado mobilizar as massas trabalhadoras a fim de diminuir a instabilidade política decorrente da crise” (SAES, 2001, p. 78).

Porém, mesmo depois de os interesses do capital industrial (nacional e internacional) terem consolidado sua hegemonia, fato que supostamente teria acabado

com o motivo das crises que se instalavam no bloco no poder durante o período nacional-desenvolvimentista, a política "populista", adaptada ao neoliberalismo, permaneceria ainda com vitalidade. Saes (2001) salienta que o populismo se adapta aos novos objetivos políticos, muito diferentes daqueles que legitimavam a intervenção estatal e a independência econômica nacional. Para Saes (2001, p. 78), que identifica essa "nova" forma de pensar e de agir no discurso dos ex-presidentes Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso, "o novo populismo postula que o 'governo' desmantele o 'Estado', identificado como o principal responsável pela desigualdade socioeconômica vigente, em razão de sua ineficácia, de sua improdutividade e de seu parasitismo". Escreve ainda o autor:

> Essa retórica populista liberal [...] defende a restauração do mercado e a limitação máxima do intervencionismo estatal, não mais em nome da liberdade individual (como no liberalismo antipopulista) e sim em nome justamente do bem-estar material das massas trabalhadoras. Ou seja: o populismo neoliberal defende implicitamente a substituição da organização política independente das massas trabalhadoras pelo governo, mas não num processo de luta redistributivista, e sim num processo de luta contra o Estado pela restauração do mercado. Nessa ótica, a restauração do mercado e a liquidação do Estado intervencionista, cartorial e parasitário, ao resultarem na liquidação dos maus capitalistas (antes protegidos pelo Estado) e no aumento da produtividade econômica global, acabarão tendo *efeitos redistributivos*. (SAES, 2001, p. 78, grifos do autor)

O primeiro presidente eleito no âmbito da nova institucionalidade democrática proporcionada pela Constituição Federal de 1988 foi Fernando Collor de Mello. Collor foi a alternativa das elites nessas eleições marcadas pela falta de opções à direita (as candidaturas de Ulisses Guimarães, Paulo Maluf e Jânio Quadros não decolaram) e o medo da tomada do poder pela esquerda, fato que por pouco não ocorreu no segundo turno, quando a disputa se deu com o candidato do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva. As eleições foram realizadas em dois turnos no mês de outubro de 1989 e o novo governo assumiu no dia 1.º de janeiro de 1990. O governo Collor caracterizou-se por ser personalista[3] (populista), sem apoio de um partido estruturado,

[3] Sennett (1988) salienta que um dos aspectos da política no capitalismo é a sua personalização, isto é, na disponibilidade pessoal do representante político de expor autenticamente características de sua personalidade, deixando em um segundo plano o conteúdo de sua ação política. Sua legitimidade e credibilidade, portanto, são adquiridas frente à população não pelas suas propostas de ação, mas pelo que demonstra ser enquanto indivíduo.

pela contínua desconsideração do Parlamento (atitude bonapartista[4]) e pelo "diálogo" direto com as massas (os "descamisados" como gostava de se referir). No discurso proferido no dia de sua posse, jurou "dar a vida" para defender os pobres.

Logo no início do governo, foi lançado o Plano Collor por meio de medidas provisórias, boa parte delas inconstitucionais. O sentido essencial do plano era o de dar um novo salto para a modernidade capitalista (ANTUNES, 2004a). De acordo com Antunes (2004a, p. 9) tratava-se de

> Um "neojuscelinismo" mesclado com o ideário do pós-1964, contextualizado para os anos de 1990. É o acentuar do modelo produtor para a exportação, competitivo ante as economias avançadas, o que supõe a franquia da nossa produção aos capitais monopólicos externos. Tudo em clara integração com o ideário neoliberal.

Entretanto, o ideário neoliberal exigia o preenchimento de outros requisitos políticos e econômicos:

> A privatização do Estado preenche outro requisito imprescindível desse ideário. Os procedimentos para a obtenção deste *télos* seguem, em dose única, o essencial do receituário do Fundo Monetário Internacional (FMI): o enxugamento da liquidez, o quadro recessivo decorrente, a redução do déficit público, a "modernização" (privatista) do Estado, o estímulo às exportações e, é claro, a prática do arrocho salarial, secularmente utilizada em nosso país. É um desenho nitidamente neoliberal. (ANTUNES, 2004a, p. 9-10)

O desfecho do governo Collor foi a renúncia do presidente, em meio a um processo de *impeachment* provocado por acusações, feitas por seu próprio irmão, de participar de um esquema de corrupção organizado por Paulo César Farias. Em seu lugar assumiu o vice-presidente Itamar Franco, que herdou o cargo com o país mergulhado na recessão, acentuado processo de desindustrialização e de privatização de empresas estatais.

Para compor uma base de apoio, Itamar Franco formou seu ministério com representantes cujo espectro político era constituído de partidos de centro-direita, com membros do PFL, até a centro-esquerda, com membros do PDT e do PT. O governo Itamar Franco deu continuidade às políticas neoliberais iniciadas por Collor de Mello.

[4] Obviamente, estamos nos referindo aqui a Luís Bonaparte, sobrinho de Napoleão Bonaparte, responsável pelo golpe de Estado.

Como salientou Antunes (2004a), seu governo foi marcado por discursos tipicamente populistas que faziam referência ao social, à miséria e ao sofrimento da população. Entretanto, o governo Itamar

> critica a fome e concede mais de um bilhão de dólares aos usineiros; fala em um projeto autônomo e independente, mas dá continuidade às privatizações escandalosas, como a da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN); chama Luiza Erundina para um ministério fraco e recruta Eliseu Resende para o Ministério da Fazenda; em vez de um imposto para o capital financeiro, tributa o assalariado que recebe pelos bancos. Propaga um "reformismo social" para os assalariados, que se exaure no plano meramente discursivo e realiza, de fato, um programa "modernizador" para os proprietários do capital, quando se analisa a concretude de sua política econômica. (ANTUNES, 2004a, p. 21-22)

Para Antunes (2004a, p. 22), numa conjuntura marcada por profundas mudanças nos processos produtivos proporcionados pelos avanços tecnológicos, que transformam agudamente a divisão internacional do trabalho, no governo Itamar "não se encontra nada sobre os contornos básicos de um projeto econômico alternativo, que não aceite a globalização imposta pela lógica do capital forâneo, integradora para fora e desintegradora para dentro". Em suma, falou-se em mudar muito para, na verdade, mudar muito pouco.

O governo Collor–Itamar foi o primeiro a estar obrigado a apresentar as metas de governo ao Congresso Nacional, de acordo com a CF de 1988[5]. Dessa forma, em 1990 o presidente Fernando Collor de Mello apresentou as propostas de ação para o Plano Plurianual de investimentos, para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e para o orçamento, que vigorariam de 1991 a 1995[6]. Tal como o PND-NR, este plano foi atropelado pelos planos de estabilização monetária implementados nessa gestão. Assim sendo, ele serviu apenas para cumprir uma exigência constitucional. Com a renúncia de Collor de Mello e subseqüentemente seu *impeachment*, o novo governo (Itamar Franco) elaborou novas estratégias e prioridades para o período de 1994 a 1995, reformulando o Plano Plurianual que, no entanto, não chegou a ser votado.

O primeiro governo de FHC (1995-1998) foi marcado por forte presença de

[5] Quando tratarmos adiante sobre os programas de governo no setor esportivo e o seu financiamento, será exposto com detalhes o procedimento relativo à formulação do plano plurianual que especifica as ações governamentais.

[6] De acordo com a CF de 1988, o Plano Plurianual deve prever metas a serem aplicadas no período que vai do segundo ano de governo eleito ao primeiro ano de uma nova gestão.

ações políticas neoliberais. FHC foi eleito com o apoio de segmentos políticos conservadores: frações das classes dominantes, maioria da classe média e significativa parcela das massas populares. Contribuíram significativamente para seu êxito eleitoral os resultados do plano de estabilização econômica quando ele era ministro da Fazenda do governo de Itamar Franco.

A “frente” que ajudou a eleger FHC, hegemonizada por grupos que defendiam reformas neoliberais, foi construída para derrotar eleitoralmente os partidos de esquerda e para criar as condições de aprofundamento das reformas neoliberais iniciadas por Fernando Collor de Mello. Embora fosse eleito prometendo uma “terceira-via” entre o socialismo e o capitalismo neoliberal, o que realmente aconteceu foi substancialmente diferente (PETRAS; VELTMEYER, 2001).

No primeiro governo de FHC, foi elaborado o segundo Plano Plurianual (PPA 1996/1999, Lei n.º 9.276/1995) e aprovado de acordo com o que prevê o Artigo 165 da CF de 1988. Esse plano foi concebido para consolidar a estabilização da economia. Para tanto, foram estabelecidas três estratégias de ação no período:

> A construção de um Estado moderno e eficiente, que não depende apenas de recursos, será baseada na melhoria do corpo de servidores, para que as políticas públicas possam ser bem concebidas, adequadamente implantadas e rigorosamente monitoradas. Com isso, deverão ser diminuídos os erros conceituais, de diagnóstico, de execução e fiscalização que têm caracterizado o uso de recursos públicos no Brasil;
> Para a redução dos desequilíbrios regionais e sociais serão estimuladas as vocações regionais, fortalecido o processo de descentralização e ampliados os recursos para a área social. A questão regional brasileira deverá ser tratada no contexto da nova geografia econômica do País, sem obedecer aos limites das suas macrorregiões. A atuação do governo se orientará em torno da consolidação de eixos nacionais de desenvolvimento e estará associada à descentralização, à formação de parcerias com as instituições regionais e às soluções de caráter estrutural;
> A modernização da estrutura produtiva do País deverá ser obtida pela consolidação da abertura da economia e a qualificação da mão-de-obra juntamente com a flexibilização das relações trabalhistas. Já a inserção competitiva exigirá a ampliação da infra-estrutura, a redução do "custo Brasil", o fortalecimento do papel do setor privado nos investimentos e o estímulo a setores com potencial de inserção internacional. Para a qualificação da mão-de-obra deverão ser efetuados investimentos na melhoria educacional – com ênfase na educação básica – e introduzidas mudanças nas relações trabalhistas. (BRASIL, 1995d)

As ações e os projetos que integram o Plano Plurianual 1996/1999, foram consolidados de acordo com os seguintes grupos temáticos: Infra-Estrutura Econômica (Transportes, Energia, Comunicações); Recursos Hídricos; Agricultura; Indústria e Comércio Exterior; Turismo; Ciência e Tecnologia; Meio Ambiente; Desenvolvimento Social (Previdência Social, Assistência Social, Saúde, Educação, Saneamento, Habitação, Desenvolvimento Urbano, Trabalho); Cultura, Desporto, Justiça e Cidadania; Estado e Administração Pública; Defesa Nacional (BRASIL, 1995d).

No segundo governo de FHC (1999/2002), foi elaborado pela equipe do Ministério do Planejamento, na administração de Martus Tavares, o terceiro Plano Plurianual (PPA 2000/2003, Lei n.º 9.989/2000), denominado Avança Brasil, a partir de um novo modelo conceitual e metodológico[7]. Embora com nova metodologia, as propostas elaboradas não se diferenciavam substancialmente em relação ao plano anterior. Suas diretrizes referiam-se à consolidação da estabilidade econômica; crescimento econômico sustentado, geração de empregos e de oportunidades de renda; eliminação da fome, combate à pobreza e à exclusão social, melhoria da distribuição de renda; consolidação e aprofundamento da democracia e promoção dos direitos humanos (CARDOSO, 1998). O plano foi constituído por 365 programas, dos quais 54 eram considerados estratégicos[8] (BRASIL, 2000b). O próprio governo destacava algumas ações: o Projeto Alvorada, estruturado para combater a pobreza extrema e a exclusão social; o Plano Nacional de Segurança Pública, que enfrentava a questão da violência e da criminalidade; e o Brasil Empreendedor, que promoveria o desenvolvimento de micro, pequenas e médias empresas para gerar mais empregos.

Embora o governo propagasse que o Avança Brasil traria grandes mudanças no planejamento e orçamento federal, essas não ultrapassaram o caráter formal de elaboração e controle das ações governamentais, tendo como referência o conceito de "eficiência", extraído do vocabulário da gestão de empresas privadas.

---

[7] Por exemplo, foram elaborados conceitos para discriminar as ações governamentais como programas, ações, projetos e atividades. Essas ações e os respectivos recursos orçamentários deveriam atender a objetivos estabelecidos pelo plano de governo. Veja-se o Decreto n.º 2.829/1998, que **"**estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências" (BRASIL, 1998b).

[8] Entre os programas considerados estratégicos, encontrava-se o Esporte Solidário, que definia as principais ações governamentais no setor do esporte (BRASIL, 2000f).

Do ponto de vista das políticas econômicas e sociais implementadas pelo presidente FHC em suas duas gestões, não houve inovações quanto à aplicação do receituário neoliberal; pelo contrário, o que houve foi sua radicalização, ao ser dado prosseguimento às ações do governo anterior (Itamar Franco), do qual FHC fez parte como ministro da Fazenda. Assim, pode-se observar que as reformas neoliberais ganham velocidade a partir do primeiro governo de FHC (veja-se quadro abaixo). São muitas as evidências dessa opção feita por FHC. Saes (2001, p. 85), de forma sintética, apresenta algumas delas:

> Em primeiro lugar, o novo governo fixou um extenso programa de privatizações. Em segundo lugar, ele assumiu, dentro do Parlamento, a condução da luta por uma ampla reforma constitucional de feitio claramente neoliberal: quebra de monopólios estatais (como os do petróleo e das telecomunicações), "saneamento" da Previdência Social e da administração pública (implicando a liquidação de direitos conquistados, respectivamente, pelas classes trabalhadoras e pela massa do funcionalismo público), etc. Em terceiro lugar, o governo federal tomou medidas conducentes à abertura da economia brasileira ao capital internacional, como a assinatura, perante a Organização Mundial do Comércio, de protocolo que na prática abre o sistema financeiro nacional a novos *bancos* estrangeiros.

Em suma, em seus dois mandatos FHC eliminou boa parte de "tudo o que fora criado sem (e muitas vezes contra) a participação do capital privado" (ANTUNES, 2004, p. 38). Bem antes de terminar sua primeira gestão, já estava claro que a preocupação maior era com a estabilidade monetária, à qual se subordinou todo o resto, inclusive o crescimento econômico (SADER, 2003). Essa opção, é preciso que fique claro, representava os interesses da fração de classe hegemônica que apoiou FHC nas duas eleições que disputou, isto é, "os interesses do capital financeiro internacional, já que tais interesses coincidem com a realização integral do programa neoliberal" (SAES, 2001, p. 87).

Saes (2001) apresenta um conjunto de impasses que tais políticas tiveram de enfrentar para serem implementadas. O autor salienta que cada setor que apoiou FHC tendeu a apoiar aquelas políticas que correspondiam aos seus interesses e, no máximo, aquelas que não os afrontavam. Contudo, movimentos de resistência eram construídos em casos em que essas interferissem em algum privilégio já estabelecido. O autor cita como exemplo, entre outros, a postura da Federação das Indústrias do Estado de São

Paulo (Fiesp) e da Confederação Nacional da Indústria (CNI), que tendeu a apoiar as privatizações e a desregulamentação da legislação trabalhista. Porém, estas entidades eram extremamente reticentes à abertura irrestrita da economia nacional ao capital internacional.

Um interessante estudo publicado por Renato Baumann (2001) na *Revista da Cepal,* intitulado "Brasil en los años noventa: una economía en transición", apresenta as reformas implementadas no Brasil e o ano em que foram propostas as principais medidas para regulamentá-las entre 1988 e 2000. Esse período foi denominado pelo autor de "'a década das reformas' no Brasil" (BAUMANN, 2001, p. 153, tradução nossa).

Quadro 14: Brasil: uma década de reformas*

	1988 e antes	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Reforma comercial	*	*	*	*	*	*	*	*	*			*	*
Abertura ao capital financeiro externo					*			*	*				*
Privatização	*		*				*	*		*		*	*
Regulamentação do setor financeiro								*	*	*	*	*	*
Reforma da previdência social									*	*	*	*	*
Reforma administrativa											*	*	
Reforma de programas sociais													
Educação								*	*	*	*	*	*
Saúde								*	*	*	*	*	*

Fonte: Baumann (2001, p. 155).

"* Os asteriscos indicam a data aproximada das principais medidas para regulamentar cada uma das reformas, e não o momento de maior intensidade das mudanças. É importante ter presente este fato; por exemplo, no caso das privatizações, elas foram muito mais intensas em 1998, em termo de valores reais das transações, que em qualquer outro período anterior." (BAUMANN, 2001, p. 160, tradução nossa)

Ao final de seu primeiro mandato, as políticas neoliberais de FHC começaram a mostrar suas debilidades. Sua estratégia de atrair capitais internacionais a partir da venda de títulos e de contrair empréstimos para sustentar a moeda entrou em colapso. As conseqüências disso já se manifestavam desde o início do segundo mandato: depressão, desvalorização da moeda, esvaziamento do tesouro com pagamentos da dívida, corrida ao dólar, etc. Em 1999, as taxas de desemprego começaram a subir nas grandes cidades, cresceu o emprego informal e aumentou a perda do poder de compra das classes médias. Era a falência de um modelo, que no entanto ainda mostrou

vitalidade para privatizar telecomunicações, gás e companhias de energia (PETRAS; VELTMEYER, 2001).

Sem dúvida nenhuma, os anos 1990 foram de grandes reformas no Brasil. Porém, avançou-se pouco em termos políticos. As reformas neoliberais impactaram os movimentos sociais, especialmente o sindical, de forma a enfraquecê-lo e colocá-lo na defensiva. Num outro sentido, foi estimulado e proliferou todo tipo de organização não-governamental (ONG), pulverizando e fragmentando as lutas populares em inúmeras causas específicas cujos signatários, em sua maioria, eram avessos às formas tradicionais de organização da sociedade e resistentes em aceitarem versões mais totalizantes dos problemas que se propunham a enfrentar. Tais entidades fortaleceram-se às custas de fundos públicos, ao mesmo tempo em que ajudaram a enfraquecer os movimentos sociais mais combativos e resistentes às reformas neoliberais. Portanto, constituíram-se como importante instrumento da estratégia neoliberal de desmobilização da sociedade civil sob a aparência de um movimento de "novo tipo".

Nesse sentido, concordamos com Nogueira (1998) na análise que faz sobre a esfera política na década de 1990. O autor sintetiza os principais aspectos políticos nesse período a partir da análise de dois planos: o simbólico-formal e o político-institucional. Do ponto de vista simbólico-formal, o autor pondera que a transição se completou com o fim do autoritarismo, com a promulgação de uma nova Constituição e com o resgate do direito de votar diretamente para presidente da República. Porém, do ponto de vista político-institucional, o autor salienta que a transição não se completou, ficando em aberto durante os anos 1990. Nesse sentido, os governos permaneceram dependentes de articulações políticas e tendo de se defrontar com constantes crises e problemas. Para o autor, a década de 1990 iniciou com a economia inflacionada e marcada pela recessão e, embora tenha terminado com estabilidade monetária, esta se fez às custas do desemprego, da ameaça ao desenvolvimento, do agravamento da crise do Estado e da representação, entre outras. Isso tudo num ambiente avesso aos partidos políticos e "alcançado por uma cultura de matriz neoliberal favorável à desregulamentação política" (NOGUEIRA, 1998, p. 226).

4.2. A DEFINIÇÃO DOS NOVOS MARCOS LEGAIS DO ESPORTE: DO PROCESSO CONSTITUINTE ÀS PROPOSTAS INFRACONSTITUCIONAIS – IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir de estruturas estatais e privadas, que já contavam com alto grau de institucionalização, o protagonismo na apresentação de sugestões à Constituinte no setor esportivo coube ao CND e às entidades a ele vinculadas.

A proposta encaminhada pelo setor esportivo à Constituinte foi elaborada por Álvaro Melo Filho, então presidente da Confederação Brasileira de Futebol de Salão. Esta proposta foi apresentada em audiência na Subcomissão de Educação, Cultura e Esporte por Manoel José Gomes Tubino, em nome do CND.

> Proposta:
> Art. - são princípios e normas cogentes da legislação desportiva:
> I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes quanto a sua organização e funcionamento internos;
> II - a destinação de recursos públicos para amparar e promover o desporto educacional e o desporto de alto rendimento;
> III - a criação de benefícios fiscais específicos para fomentar as práticas desportivas formais e não-formais, como direito de todos;
> IV - a admissão das ações relativas à disciplina e às competições desportivas no Poder Judiciário somente dar-se-á após esgotadas as instâncias da Justiça Desportiva, que terão o prazo máximo de 60 (sessenta) dias contados da instauração do processo para proferir decisão final.
> Art. - Fica assegurado o reconhecimento do esporte como bem cultural, estendendo-lhe todos os benefícios institucionais e legais próprios da cultura, especialmente quando tratar-se de proteção das manifestações culturais esportivas genuinamente brasileiras, como legítimas expressões de identidade nacional. (TUBINO, 1996, p. 79)

Ainda no texto da proposta apresentada, encontramos as justificativas elaboradas para que o esporte fizesse parte da Constituição. Entre estas, foi referendada a proposta do deputado constituinte Aécio de Borba, a qual foi embasada em matéria elaborada por Álvaro Melo Filho e publicada pelo próprio CND. Tubino (1996, p. 79) fez questão de destacar que a proposta apresentada "tem o lastro do assentimento público e o aval de todos os segmentos da comunidade desportiva brasileira". Em seguida, Tubino (1996) menciona a que comunidade estava se referindo:

> Com efeito, este dispositivo foi analisado, discutido e incorporado *in totum* no relatório conclusivo da Comissão de Reformulação do Desporto Nacional, constituída pelo Presidente da República e integrada por personalidades

> originárias dos mais variados setores e regiões de procedência, todas com larga vivência no campo desportivo, presidida pelo signatário. (TUBINO, 1996, p. 79)

Esta proposta acabou por receber mais de cem emendas; porém, como afirma Tubino (1996), a CF de 1988 manteria a essência da proposta original. O Art. 217 da CF de 1988 concretizaria o empenho realizado em torno da constitucionalização do esporte.

> **Título VIII**
> **DA ORDEM SOCIAL**
> **Capítulo III**
> **DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO DESPORTO**
> Seção III
> Do Desporto
>
> Art. 217 - É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um, observados:
> I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;
> II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;
> III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional;
> IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.
> § 1º O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei.
> § 2º A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final.
> § 3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social. (BRASIL, 2002a)

Não é necessário que façamos uma análise muito acurada do Art. 217 da CF para observarmos que foram contempladas as propostas que vinham sendo feitas pelos grupos que representavam os interesses de liberalização do setor.

A constitucionalização do esporte foi entendida como um grande passo rumo à democratização, processo que segundo alguns já vinha ocorrendo desde o início da Nova República, a partir da implantação de uma nova metodologia de atuação do CND (TUBINO, 1996). Aliás, foi por meio dessa "nova metodologia" que as principais propostas no setor esportivo foram elaboradas, inclusive a de sua constitucionalização. Acreditavam os signatários de tais propostas que a questão da democratização do esporte, isto é, para que ele passasse a ser encarado como um "direito de todos", mudanças institucionais como a constitucionalização do esporte, a substituição da

legislação infraconstitucional – defasada em relação ao moderno conceito de esporte expresso em documentos internacionais – e a mudança de estruturas administrativas seriam medidas suficientes (TUBINO, 1996). Coerente com o caráter liberal da nova Constituição, o *caput* do Artigo 217, ao invés de considerar o esporte um direito de todos, privilegiou o "direito de cada um".

Essa concepção minimalista de democratização do setor esportivo foi hegemônica durante o período que antecedeu a promulgação da Constituição e, em que pesem as contradições geradas, manteve-se durante o período analisado por este trabalho. Como salientou Borón (1996, p. 65), referindo-se aos processos de democratização instaurados nos países latino-americanos a partir da década de 1970, essa questão foi tratada como se pudesse ser reduzida "à criação e à institucionalização apenas de uma ordem política, isto é, um sistema de regras do jogo, que faz abstração de seus conteúdos éticos da natureza profunda dos antagonismos sociais [...]". Mais adiante, diz ainda o autor: "convém tomar nota das perniciosas implicações teóricas e político-ideológicas desse triunfo contundente das concepções schumpeterianas, que reduzem a democracia a uma questão de método, completamente dissociado dos fins, dos valores e dos interesses que animam a luta dos atores coletivos [...]" (BORÓN, 1996, p. 66).

O impacto da instauração desse tipo de processo de democratização começaria a ser sentido logo depois de promulgada a CF de 1988. A questão da autonomia das entidades esportivas, transformada em princípio constitucional, é um bom exemplo dos limites daquele processo.

A autonomia das entidades esportivas foi garantida, permitindo o desatrelamento destas em relação à estrutura estatal, fato que reduziu em muito as possibilidades da ação estatal em relação a tais entidades, mas não impediu que o Estado continuasse intervindo no setor, conforme ocorria desde 1941. De certo, os ventos (neo)liberais que sopravam em direção ao Brasil desde o início dos anos 1980 contribuíram para que essa antiga reivindicação do setor esportivo encontrasse as condições conjunturais adequadas para ser incorporado à CF como matéria constitucional.

Entretanto, a interpretação do Inciso I do Artigo 217 da CF, que explicita os termos da autonomia das entidades esportivas quanto a sua organização e o seu

funcionamento, foi motivo para controvérsias em diversos momentos após o 5 de outubro de 1988, data da promulgação da CF. Muito já se falou e escreveu sobre o assunto. Talvez o momento em que o assunto mais chamou a atenção tenha sido na instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar fatos relativos às entidades de futebol no Brasil. Com base naquele princípio constitucional, "foram interpostas ações junto ao Poder Judiciário, fundadas no pressuposto da ilegitimidade de se instituir Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a essa finalidade. Justificava essas iniciativas a natureza privada das entidades desportivas." (SAIBRO, 2002, p. 305-306) De modo conveniente, as entidades envolvidas desconsideravam outros artigos da Constituição que normatizavam as relações privadas e as funções do próprio Legislativo, que, além de sua função legiferante, exerce também funções que lhe são inerentes, como a função eleitoral, a função administrativa, a função de controle e a função investigativa. Esqueceram aquelas entidades que "todos os fatos que possam constituir tema de legislação, de deliberação ou de controle por parte das Casas do Congresso são investigáveis pelas Comissões Parlamentares de Inquérito" (SAIBRO, 2002, p. 306).

Schmitt (2004) asseverou que o princípio constitucional que garantiu a autonomia das entidades esportivas não pode ser interpretado como independência e, muito menos como soberania. De acordo com o autor (2004, p. 8), a autonomia desportiva interpretada dessa forma redunda em efeitos "perversos que preservam o interesse exclusivo e protecionista das entidades de prática e de administração do esporte [...], em detrimento dos interesses técnicos, de *performance,* de consumo, comerciais, institucionais e de todo o corpo social". Esse efeito perverso já havia sido denunciado pelo próprio apresentador da proposta de constitucionalização do esporte, por ter fortalecido os "feudos esportivos do país" e favorecido "o fortalecimento das estruturas arcaicas e os interesses dos senhores feudais do esporte brasileiro" (TUBINO, 1996, p. 83). Em 1985, esta metáfora dos "feudos desportivos" utilizada por Tubino (1996) já era conhecida e, naquele momento, a perspectiva de desestatização defendida pelas entidades esportivas também já era denunciada:

> [...] mais do que o "entulho autoritário", o que vemos é toda a estrutura esportiva impregnada pela SEDIMENTAÇÃO, em suas raízes, desse "entulho". É a

> própria estrutura de poder das Confederações, Federações, Clubes que deve ser questionada. A metáfora utilizada pelo Presidente do CND, denominando de verdadeiros "feudos" às Confederações, reflete bem o verdadeiro cerne do problema. Assim, a proposta de desestatização do desporto de alto nível, se não vier acompanhada da garantia de seu controle público, pode, ao contrário de eliminar o poder dos atuais "senhores feudais", reforçá-lo através da adição da força oriunda do poder econômico. (CASTELLANI FILHO, 1985b, p. 23, grifo do autor)

A legislação infraconstitucional, como veremos adiante, não ofereceu respostas adequadas à questão; portanto, ao contrário do que afirmou Tubino (1996), aquele fortalecimento dos feudos esportivos não foi transitório. Os referidos feudos permaneceram e a questão da autonomia das entidades esportivas é candente nas discussões sobre o projeto de Lei n.º 4.874, que institui o Estatuto do Esporte e que transita pelo Congresso Nacional desde 2001.

É interessante notar que o *caput* do Art. 217 considera como dever do Estado fomentar o esporte como direito de cada um, mas logo em seguida, em seu Inciso II, estabelece que os recursos públicos devem ter destinação prioritária para o desporto educacional e, em casos específicos, para o esporte de rendimento (BRASIL, 2002a). A Constituição não faz referência à manifestação esportiva de participação[9], fato que contradiz a já reduzida perspectiva democrática emprestada ao referido artigo. Contudo, com o Inciso II não se encerra ainda o caráter confuso da constitucionalização do esporte. O Inciso IV e o parágrafo 3.º do Artigo 217 creditaram ao poder público a responsabilidade de proteger e incentivar as manifestações desportivas de criação nacional e incentivar o lazer, "como forma de promoção social" (BRASIL, 2002a). No setor esportivo, a concepção de lazer esportivo corresponde ao esporte de participação. Além disso, muitas práticas esportivas da categoria "esporte de criação nacional" integram quase exclusivamente o esporte de participação. Conforme salientou Linhales (1996, p. 120), expressões como "incentivar", "proteger" e "fomentar" possuem um caráter ambíguo e "não delimitam de forma clara os necessários níveis e graus de atuação do setor público em relação ao esporte". Complementa a autora: "foram constitucionalizadas as 'substâncias', mas não os 'procedimentos'" (LINHALES, 1996, p. 120).

Se ampliarmos nossa análise sobre a CF de 1988 para além do Art. 217, que

[9] Esta manifestação esportiva viria a ser recuperada nas futuras leis infraconstitucionais.

trata exclusivamente do esporte, observaremos que no Capítulo II, que trata dos direitos sociais, no Art. 6.º, que os define, o lazer é a ele incorporado. Está escrito no referido artigo: “Art. 6.º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2002a). Como a Constituição garante a todos o acesso aos direitos sociais, sendo o lazer um deles e, em especial o lazer esportivo, é no mínimo questionável a prioridade de investimento de recursos públicos no esporte educacional e de rendimento estabelecida no Art. 217.

Há outros artigos constitucionais que causam impactos sobre o esporte. Quanto à questão da autonomia abordada acima, merece ser citado o Art. 5.º, Inciso II, que estipula que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”. Além disso, os Incisos XVII, XVIII e XX conferem aos administradores da coisa privada plena liberdade de associação, a faculdade de associar-se ou manter-se associado, além de determinarem que não depende de autorização a criação de associações, sendo vedada a intervenção estatal em seu funcionamento (BRASIL, 2002a). Desse modo, sendo as entidades esportivas instituições privadas, elas não podem ser obrigadas a realizar além do que a lei lhes faculta. Assim, intervenções do Estado nessas entidades ferem princípios constitucionais.

No que se refere à legislação esportiva, a competência para legislar foi descentralizada. A CF de 1988, de acordo com o Art. 24, Inciso IX, considerou que tal competência deveria ser compartilhada entre União, estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 2002a). Este fato fez com que artigos referindo-se ao esporte e ao lazer fossem incorporados nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais, sendo considerados, por aqueles que protagonizaram o processo de constitucionalização do esporte, o principal acontecimento no setor esportivo no período que sucedeu a promulgação da CF de 1988.

No entanto, como salientou Manhães (2002), a CF de 1988 não decepcionou, e acrescentaríamos, especialmente aqueles setores que não por acaso representavam os interesses mais conservadores em relação ao esporte e defendiam a liberalização (privatização) do setor esportivo.

Vale citar, ainda, que durante um curto espaço de tempo a elite esportiva

conseguiu atender a mais uma de suas antigas reivindicações, qual seja a de prover mais recursos para o esporte. A Lei n.º 7.752, de 14 de abril de 1989 (Lei Mendes Thame), dispunha de incentivos fiscais na área de imposto de renda e outros tributos concedidos ao desporto amador. Esta lei teve uma longa tramitação no Congresso antes de ser aprovada e considerou em grande medida no rol de atividades esportivas, para efeito de incentivo fiscal, aquelas relacionadas ao desporto de rendimento, conforme seu Art. 2.º

> I - a formação desportiva, escolar e universitária;
> II - o desenvolvimento dos programas desportivos para o menor carente, o idoso e o deficiente físico;
> III - o desenvolvimento de programas desportivos nas próprias empresas em benefício de seus empregados e respectivos familiares;
> IV - conceder prêmios a atletas nacionais em torneios e competições realizados no Brasil;
> V - doar bens móveis ou imóveis a pessoa jurídica de natureza desportiva, cadastrada no Ministério da Educação;
> VI - o patrocínio de torneios, campeonatos e competições desportivas amadoras;
> VII - erigir ginásios, estádios e locais para prática de desporto;
> VIII - doação de material desportivo para entidade de natureza desportiva;
> IX - prática do jogo de xadrez;
> X - doação de passagens aéreas para que atletas brasileiros possam competir no exterior;
> XI - outras atividades assim consideradas pelo Ministério da Educação. (BRASIL, 1989a)

O setor privado – especialmente o setor esportivo privado – seria o grande beneficiário dos recursos públicos (é bom sempre afirmar) oriundos dessa lei. Por um lado, o que o Estado deixaria de arrecadar com as isenções fiscais obtidas com as "doações" seria repassado para o desenvolvimento das atividades realizadas, em grande parte, pelas entidades esportivas. Isso ficava evidente com os critérios de repasse, todos eles referidos ao esporte de rendimento. As pessoas físicas poderiam abater em até 100% as doações feitas às categorias esportivas inferiores, juniores inclusive (inciso I, parágrafo 1.º, Artigo 1.º), até 80% do valor do patrocínio (inciso II do mesmo parágrafo e artigo) e até 50% do valor do investimento econômico-financeiro (inciso III do mesmo parágrafo e artigo). No que se refere às pessoas jurídicas, os valores dos abatimentos eram os mesmos das pessoas físicas (incisos I, II e III do parágrafo 2.º do Artigo 1.º) (BRASIL, 1989a). Por outro lado, ficou evidente que o maior

beneficiário dessa lei seria a fração do setor esportivo privado constituído fundamentalmente pelas entidades esportivas. O caráter clientelístico e corporativo dessa lei ficava explicitado pelo fato de que, para receberem os recursos, as entidades esportivas deveriam estar "credenciadas" pelo MEC.

Sem dúvida, essa lei representou um grande passo em direção à privatização do Estado no setor esportivo, revelando o cinismo da elite esportiva que, ao conjurar contra o papel que o Estado exerceu até então e que foi acompanhada por grande parte do pensamento crítico existente no setor, tratava de criar mecanismos desse para financiar as entidades esportivas, retoricamente tratadas como feudos comandados por "coronéis" do esporte nacional (TUBINO, 1996).

De certa maneira, no setor esportivo era antecipado o "atordoamento" em que foi colocado o pensamento crítico nacional. A crítica realizada à exaustão ao Estado foi incorporada ao pensamento conservador que, todavia, operacionalizou uma releitura dessa crítica, aprisionando-a ao pensamento neoliberal. No plano das aparências, a crítica parecia a mesma. Estavam todos contra o Estado. Porém, a elite esportiva fazia o discurso retórico contra todo tipo de Estado; o pensamento crítico não soube colocar a questão do Estado de forma a propor o resgate de seu papel como garantidor e provedor de direitos sociais.

O próximo passo em direção à liberalização do setor esportivo foi a reformulação da legislação infraconstitucional – a Lei n.º 6.251/1975 – , que permaneceria em vigor até sua revogação, em 1993. A modernização pretendida dependeria ainda do estabelecimento de novos marcos legais. Esse processo iniciou-se em 1989 e se completou com a aprovação, pelo Congresso Nacional, da Lei n.º 8.672/1993, mais conhecida como Lei Zico.

4.2.1. A nova ordem esportiva: a liberalização, a mercantilização e a autonomia institucional do esporte

A partir de 1989 e, mais especificamente, a partir de 1990, intensificou-se o movimento para colocar o esporte, no que se refere aos seus marcos legais, nas trilhas de uma "nova" perspectiva liberal (privativista-mercantilista), inaugurada em 1985, mas

agora visando a regulamentar os dispositivos constitucionais.

A primeira etapa desse processo terminou com a aprovação da Lei n.º 8.672/1993, (a "Lei Zico"), por ter sido na gestão deste atleta à frente da Secretaria de Desportos que se elaboraram as propostas nela contempladas. Conforme salientou Linhales (1996), em grande medida, os esforços do governo nesse período concentraram-se na revisão da legislação infraconstitucional, pois esta não mais condizia com o que estava estabelecido na CF de 1988.

No entanto, do ponto de vista da organização político-administrativa do setor esportivo em nível federal, também observaremos algumas mudanças significativas. Quando Collor de Mello assumiu o cargo de presidente, propôs uma reforma administrativa da qual resultou a criação da Secretaria de Desportos, vinculada à estrutura da Presidência da República. Esta vinculação era uma demanda antiga das entidades esportivas (confederações e federações), que queriam uma estrutura administrativa específica para tratar das questões do esporte, e já tinha sido contemplada nas propostas elaboradas pela Comissão de Reformulação do Esporte, em 1985[10].

Com essa medida, a estrutura político-administrativa do esporte, que desde 1970 estava articulada com a da educação física no MEC, foi novamente separada. De forma coerente com o novo pensamento político (liberal) em relação ao esporte, o governo Collor de Mello, ao mesmo tempo em que criou a Secretaria de Desportos, eliminou uma importante fonte de recursos da ação governamental do setor[11]: logo nos primeiros meses de do governo, a Lei n.º 8.034/1990 revogou a Lei de Incentivo aprovada em 1989.

[10] Essa proposta constava na Indicação n.º 79 do documento elaborado pela comissão, cujo título era "Da necessidade de uma reformulação institucional". Depois de ser apresentado um conjunto de considerações, o documento indicava "como providência essencial a criação junto à Presidência da República de uma Secretaria Especial de Esportes [...] (BRASIL, 1985b, p. 173-174).

[11] Esta medida do governo foi considerada por alguns representantes do setor esportivo como contraditória, pois criava uma nova estrutura ao mesmo tempo em que limitava financeiramente suas ações. No entanto, a nova secretaria foi criada para implementar uma nova visão mercantilista e privatista do esporte e para mudar o papel das entidades públicas e privadas, enxugando o papel do Estado e fortalecendo o da iniciativa privada. Desse modo, como veremos adiante, não haveria a necessidade de incentivos fiscais para o esporte, já que se trata de um setor com possibilidades de grandes retornos lucrativos para seus investidores. É preciso que não esqueçamos que a orientação do governo Collor de Mello era o desmonte do aparato político-administrativo do Estado responsável pelas ações governamentais. Obviamente, esse novo contexto influenciou a redefinição da ação governamental no setor esportivo.

O primeiro secretário a ocupar a nova Secretaria de Desportos, como já mencionamos acima, foi o atleta de futebol Arthur Antunes Coimbra, o Zico. Embora tenha permanecido por pouco tempo no cargo, Zico apresentou uma proposta de reformulação da legislação esportiva pela qual pretendia modernizar o esporte no Brasil. Na cerimônia em que Collor de Mello assinou a mensagem presidencial encaminhando a proposta para o Congresso, Zico referiu-se a ela como a "Lei Áurea" do desporto brasileiro e como "o primeiro e mais prioritário passo na direção da modernização e moralização do ambiente esportivo nacional" (BRASIL, 1991, p. 7).

O documento apresentado por Zico tinha forte teor crítico. Uma vez mais as entidades esportivas eram acusadas pela desorganização do esporte no Brasil, dessa vez sendo qualificadas como "débeis cartéis que dominavam segmentos, alguns significativos, do desporto brasileiro" (BRASIL, 1991, p. 8). Sem dúvida nenhuma, Zico referia-se especialmente às entidades e clubes de futebol[12]. Em seu discurso naquela cerimônia, Zico salientou que um dos aspectos básicos do Projeto de Lei (PL) era a "generalização da liberdade no seio das práticas desportivas" com a quebra dos "grilhões que mantêm cativos atletas que têm os frutos de seus talentos enclausurados em um instituto perverso; a Lei do Passe" (BRASIL, 1991, p. 8). A Lei do Passe[13] praticamente deixava o atleta vinculado ao clube enquanto este tivesse interesse, sendo que o profissional não podia escolher livremente seu empregador. A proposta de revogação dessa lei pelo projeto de modernização do esporte apresentado por Zico criou diversos impasses na fração do setor esportivo nacional vinculado ao futebol, opondo o interesse de atletas, especialmente os dos grandes times, aos dos "cartolas"

[12] Disputas no setor esportivo e propostas para moralizá-lo são recorrentes no Brasil. Um exemplo disso foi a proposta encaminhada por João Saldanha em 1970 ao então ministro da Educação, Jarbas Passarinho, contando com 18 itens e visando eliminar os principais problemas do futebol brasileiro. Entre esses, podem ser destacados o que solicitava uma comissão antidoping no Brasil, máximo de 52 partidas por ano, melhoria da legislação referente às condições de trabalho do jogador de futebol, moralização do departamento amador dos clubes e eliminação do "bicho" e premiação de acordo com a classificação final dos campeonatos. Sobre o assunto, veja-se Proni (1998).

[13] A Lei do Passe – Lei n.º 6.354/1976 – dispõe sobre as relações de trabalho do atleta profissional de futebol. Nessa lei, são estipuladas as normas que regulamentam as relações do atleta com o clube. Entre outros, o Art. 26 diz que tem passe livre, ao fim do contrato, o atleta que atingir 32 anos de idade e tenha prestado 10 anos de serviço efetivo ao seu último empregador (BRASIL, 1976a). Se, por um lado, essa lei ofereceu alguma proteção legal ao jogador de futebol, por outro, o Estado não se preocupou em mudar o modelo vigente de dominação, presente desde a década de 1930. Deu-se, assim, a combinação de valores mercantis com a transformação do espetáculo esportivo em mercadoria com valores patrimonialistas da sociedade escravocrata, quando o trabalhador era posse do senhor (PRONI, 1998).

(empresários e dirigentes de clubes).

O projeto de modernização do esporte pretendia também que os clubes se transformassem em empresas, de forma que ficassem sujeitos à legislação (civil e trabalhista como qualquer outra empresa) mais rígida e que se controlassem os desmandos dos dirigentes, imputando-lhes responsabilidades quanto a sua (má-) administração. Esperava-se, com isso, obrigar os clubes a implementarem uma administração mais profissional e moderna, aos moldes das relações presentes em empresas privadas. Zico salientou que o esporte poderia ser um serviço rentável, portanto, não necessitaria de incentivos fiscais.

Por fim, ainda em seu discurso, Zico chamou a atenção para o fato de que o PL iria democratizar o colégio eleitoral das entidades nacionais de administração do esporte.

Na exposição de motivos do PL, observamos a recorrência do discurso sobre a necessidade de mudar o arcabouço legal do esporte com vistas a dar operacionalidade e aplicabilidade aos novos princípios constitucionais da CF de 1988, mas, principalmente, o discurso sobre as “distorções” e os “vícios históricos” que impedem “a mudança do arcaico perfil desportivo do país” (BRASIL, 1991, p. 11). Além disso, ressurge o apelo sobre a necessidade de estabelecer-se uma nova realidade para o esporte e, de forma contraditória com todas as atitudes que seriam tomadas desde então, a retórica do Estado sobre sua responsabilidade de garantir o esporte como um direito do cidadão.

Para que esses princípios pudessem ser operacionalizados em ações, o PL propunha a redefinição dos papéis das entidades públicas e privadas, nos três níveis de governo, de forma que elas pudessem dar sua contribuição aos processos de mudanças sociais, a formação educacional e a consolidação da identidade cultural do povo brasileiro. Em seguida, o documento expunha como isso seria alcançado:

> Essa proposta cria condições para uma nova era desportiva, seja fortalecendo a iniciativa privada, seja reduzindo a interferência do Estado nas atividades desportivas com a manutenção dos controles e das formalidades imprescindíveis, seja afastando qualquer atuação cartorial e policialesca que iniba a criatividade e tolha a autonomia dos diversos segmentos esportivos, tudo isso com o objetivo de implementar, a partir de diversas e diferenciadas realidades regionais, uma democracia desportiva (BRASIL, 1991, p. 12).

Coerente com a orientação neoliberal do governo Collor de Mello, era evidente que a concepção de democracia relacionava-se com a liberdade oferecida ao mercado para atuar em todos os setores sociais, em especial o esportivo. Como escreveu Boron (1999) em relação a outras áreas sociais, no esporte também houve a vitória ideológico-cultural do neoliberalismo. Assim, houve uma "tendência à mercantilização de direitos e prerrogativas conquistados pelas classes populares ao longo de mais de um século de luta, convertidos agora em 'bens' e 'serviços' adquiríveis no mercado". O esporte, como um serviço rentável, não poderia estar fora dessa orientação.

Na exposição de motivos do PL, observaremos as linhas mestras sobre as quais se pautou a proposta. Entre estas, destacamos:

> a) afastar da legislação desportiva qualquer filosofia autoritária, disciplinadora, controladora, centralizadora, restritiva, elitizante e protetora dos interesses pessoais;[...]
> e) materializar, no plano desportivo, a predominante filosofia de desestatização, descentralização, elidindo a intromissão estatal nos assuntos *interna corporis* da administração dos entes desportivos, sobretudo quando o "paternalismo financeiro federal" no desporto tornou-se desarrazoado, fincando a aplicação de recursos públicos atrelados às diretrizes condensadas nos incisos II e IV do art. 217 da Constituição Federal;[...]
> i) consolidar uma nova política distributiva dos recursos da Loteria Esportiva Federal, destinando toda renda líquida – 25% (vinte e cinco por cento) – de cada teste exclusivamente à área desportiva, seja porque o desporto é "dever do Estado" (art. 217, *caput*, da Constituição Federal), seja porque esta canalização categoriza-se como investimento social que contribui efetivamente para prevenir e minimizar os problemas de saúde e de delinqüência infanto-juvenil. (BRASIL, 1991)

Finalizando, a exposição de motivos do PL, fazendo menção à organização federativa do país, propunha a dissolução do sistema desportivo baseado na tradicional hierarquização que tinha o clube como sua célula e as confederações, o COB e o CND como seu corpo, passando pelas ligas e federações. Em seu lugar, deveria surgir um sistema plural, composto por entidades públicas e privadas, respeitando a autonomia destas. A promoção da descentralização esportiva deveria ser um dos princípios desse novo sistema. Desse modo, o Sistema Nacional do Desporto deveria ser integrado por

> órgãos públicos e por pessoas físicas e jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos, encarregados da supervisão, da administração, da normatização, do apoio ou da prática do desporto, bem como da justiça desportiva, que se

> incumbirão do desenvolvimento das respectivas modalidades desportivas e do aperfeiçoamento das representações nacionais, sem inibir-se a descentralização, a regionalização e a municipalização das práticas desportivas formais e não-formais. Com esta estrutura sistêmica permitir-se-á a elaboração de uma Política Nacional do Desporto revestida de transparência, continuidade e eficácia, objetivando proporcionar o máximo de possibilidades ao maior número de pessoas. (BRASIL, 1991, p. 15)

O PL original foi composto por 12 capítulos e 67 artigos. O capítulo I, “Das disposições iniciais”, remetia a organização do esporte brasileiro aos princípios do Estado democrático e de direito e reconhecia as práticas formais e não-formais em seu âmbito. Quanto às práticas formais, reconhecia a normatização internacional de cada modalidade; o capítulo II, “Dos princípios fundamentais”, determinava que o esporte como direito de cada um deveria ser praticado de acordo com os princípios de igualdade, liberdade, interesse social, diferenciação, identidade nacional, eficiência, qualidade, descentralização, democratização, autonomia; o capítulo III, “Das finalidades do desporto”, reconhecia a finalidade do esporte tendo como referência as três manifestações esportivas: desporto educacional, desporto de participação e desporto de rendimento; o capítulo IV, “Da organização”, estipulava que a organização do esporte brasileiro compreendia o sistema federal, os dos estados e o do Distrito Federal, que deveriam atuar de forma autônoma, mas em regime de colaboração; o capítulo V, “Do sistema federal do desporto”, definia como finalidade desse sistema a promoção e o aprimoramento das práticas desportivas seletivas e de alto rendimento, nos níveis nacional e internacional, e deveria congregar a Secretaria dos Desportos da Presidência da República, outros órgãos da administração pública federal e pessoas físicas e jurídicas de direito privado, sendo facultado às entidades esportivas filiarem-se a entidades de administração de mais de um sistema; o capítulo VI, “Dos sistemas dos Estados, do distrito Federal e dos Municípios”, autorizava estes níveis de governo a organizarem seus próprios sistemas esportivos, desde que respeitadas as normas da legislação federal; o capítulo VII, “Do atleta profissional”, estipulava novas regras para as relações entre o jogador e o clube, eliminando a Lei do Passe e determinando que o contrato de trabalho do atleta teria vigência não superior a três anos; o capítulo VIII, “Da ordem desportiva”, conferia autonomia às entidades desportivas, dando-lhes competência para decidir, no âmbito de suas atribuições, as questões relativas ao

cumprimento de normas e regras desportivas, eliminando inclusive a possibilidade de interferência das entidades nacionais de administração do esporte em suas filiadas; o capítulo IX, “Da justiça desportiva”, definia as regras de comportamento no âmbito esportivo, conferindo penas que iam da advertência a suspensões para infratores que desrespeitassem as regras estipuladas em competições; o capítulo X, “Dos recursos para o desporto”, estipulava os recursos para a execução da Política Nacional do Desporto, provenientes do orçamento da União, e novas regras para aplicação dos recursos da Loteria Esportiva (10% para seguridade social, 25%[14] para administração da própria loteria, 45% para pagamento do prêmio, 10% às entidades pela franquia de seus símbolos e denominações, 15% para as entidades administradoras do esporte), além de determinar regras para o uso dos recursos da Loteria Esportiva em anos de eventos internacionais e nacionais; o capítulo XI, “Das disposições gerais”, estipulava um conjunto de normas referentes às entidades esportivas e regras para a participação de estudantes em eventos esportivos, de modo a não serem prejudicados em suas atividades estudantis; o capítulo XII, “Das disposições transitórias”, estipulava prazos para as entidades se adaptarem à nova legislação e extinguia o CND.

A proposta do PL era, sem dúvida nenhuma, retirar a tutela do Estado em relação ao setor esportivo, conforme foi salientado diversas vezes tanto na exposição de motivos quanto no corpo do próprio PL. No entanto, no que diz respeito ao esporte como direito social, a proposta avançou muito pouco. Se, para a execução da Política Nacional do Desporto, o PL foi genérico o suficiente para que nada fosse garantido, para o esporte de rendimento ele foi especialmente específico no provimento de recursos para seu financiamento, deixando claro que as prioridades a serem atendidas eram as da elite esportiva nacional.

O percurso transcorrido para a aprovação da lei foi longo e, ao seu final, muito do que estava previsto no projeto inicial foi modificado.

Depois que o PL foi encaminhado ao Congresso Nacional, em abril de 1991, a Câmara Federal criou a Comissão Especial de Desportos (Cesp), integrante da Comissão Permanente de Educação, Cultura e Desporto. O PL chegou à comissão oficialmente em 12 de agosto de 1991 e tramitou com o n.º 965/1991. Entre os meses

[14] No projeto de lei consta 25%, mas o real é 20% para administração.

de maio e junho de 1991, a Cesp foi constituída. Suas duas primeiras reuniões foram realizadas em 26 de junho e 8 de agosto de 1991 e contaram com a presença, como convidados, de Zico, ex-secretário da Secretaria de Desportos, e de Bernard Rajzman , então secretário[15]. Ao se manifestar durante a primeira reunião, Bernard teceu elogios à instalação da Cesp, "considerando tal iniciativa uma missão cívica rumo à modernidade do esporte" (BRASIL, 1991). Na segunda reunião, novamente com a presença dos dois ex-atletas, secretário e ex-secretário da Secretária de Desportos, foi estabelecido o cronograma de trabalho da Cesp e estipulado o prazo de três meses para encerrarem-se os trabalhos.

Desde o início, os trabalhos da Cesp foram marcados por tensionamentos. Na terceira reunião da Cesp, conforme registrado em ata, o deputado da oposição José Fortunati (PT-RS) apresentou um substitutivo ao PL. Nessa mesma reunião, o presidente da comissão participou ao plenário notícia veiculada pelo jornal *O Globo,* segundo a qual o diretor do departamento jurídico da Confederação Brasileira de Desportos, Carlos Eugênio Lopes, afirmava publicamente ser o Congresso Nacional o local menos indicado para falar de moralidade. Tal declaração foi oficialmente negada pelo próprio diretor em correspondência endereçada à Cesp. Além disso, foi tratada nessa reunião a organização de um seminário para discutir assuntos pertinentes ao esporte, a ser realizado no período de 29 de agosto a 19 de setembro de 1991. Este seminário foi composto por quatro painéis: o primeiro, a ser realizado em 29 de agosto, com o tema "desporto nacional"; o segundo, a ser realizado em 5 de setembro, com o tema "desporto não-profissional"; o terceiro, a ser realizado em 12 de setembro, com o tema "desporto profissional"; e o quarto, a ser realizado em 19 de setembro, com o tema "desporto internacional". Na quarta reunião, foi tratado o assunto da organização do seminário. Destacamos aqui a lista de convidados, todos vinculados a entidades tradicionais e à mídia esportiva: diversos presidentes de confederações, o presidente do CND, o presidente do COB, ex-atletas e representantes da mídia esportiva, como os

[15] Durante o período em que esse PL tramitou na Cesp, houve mudanças significativas na estrutura político-administrativa do setor esportivo no nível federal. Depois do *impeachment* de Collor, durante o governo de Itamar Franco, nova estrutura político-administrativa foi proposta, sendo que a Secretaria de Desportos voltou a fazer parte da estrutura do MEC, agora transformado em Ministério da Educação e do Desporto (MED). Em substituição a Bernard, assumiu como secretário Márcio Braga, em novembro de 1992.

jornalistas Juca Kfouri, Rui Carlos Osterman, Armando Nogueira, entre outros. Não fazia parte da lista nenhum nome vinculado ao esporte educacional e ao esporte de participação. A realização desse seminário é apenas uma mostra da hegemonia dos interesses vinculados ao esporte de alto rendimento que perpassou todo o processo que pretendeu modernizar o esporte nacional.

Porém, como bem salientaram alguns autores (LINHALES, 1996; PRONI, 1998; MANHÃES, 2002), a hegemonia dos interesses vinculados ao esporte de alto rendimento não os caracterizava como um bloco monolítico. Havia fissuras nesse bloco, demonstradas pela falta de consenso em relação às propostas do PL, e estas se manifestaram constantemente nas reuniões da Cesp[16]. Linhales (1996) detectou dois grupos com interesses nitidamente distintos. Contudo, é possível observarmos no mínimo três grupos de interesses em que se mesclavam questões econômicas e políticas. Um desses grupos representava os interesses conservadores presentes em algumas entidades esportivas, especialmente as vinculadas ao futebol, e constituíam os "débeis cartéis" a que o jogador Zico já se tinha referido. Esse grupo temia que as propostas de autonomia, liberalização e descentralização ameaçassem seu poder político, "estabelecido a partir de barganhas e não em disputas em bases pluralistas" (LINHALES, 1996, p. 126). De acordo com Proni (1998), a Confederação Brasileira de Futebol, juntamente com todas as suas afiliadas estaduais, foi radicalmente contra a mudança nas regras eleitorais em suas entidades e a autonomia para a criação de ligas e organização de campeonatos fora de sua estrutura. Ficou evidente a defesa de pesos e medidas diferentes, dependendo da situação. Essas entidades defendiam a autonomia desde que ela ficasse restrita ao que já existia; porém, faziam oposição veemente quando esse princípio atingia seus interesses. Entretanto, questões econômicas eram mais determinantes nas posturas desse grupo. Muitas idéias contidas no PL eram consideradas "revolucionárias demais" para o contexto brasileiro. Proni (1998) salienta que muitas das entidades não estavam preparadas para uma nova institucionalidade que implicaria maior transparência nos negócios, pagamentos de impostos e participação de campeonatos rentáveis. Muitos clubes que não participavam

[16] Dado significativo sobre esse assunto é o fato de que, em outubro de 1991, conforme o módulo de tramitação de proposições, havia 77 emendas propostas ao PL 965/1991 (BRASIL, 1991).

da primeira divisão, único campeonato considerado rentável, com a perda de regalias fiscais teriam de fechar suas portas. As questões relativas à Lei do Passe também geravam “impasses”, pois os dirigentes de pequenos clubes alimentavam o temor de serem levados à falência e os dirigentes dos grandes clubes, de perderem a possibilidade de lucrar com as negociatas feitas com as transferências de jogadores, especialmente para clubes estrangeiros.

Havia um segundo grupo, também vinculado às entidades esportivas, à Secretaria de Desportos e ao CND, mas que defendiam a moralização do futebol pela via de sua liberalização, privatização e mercantilização, sujeitando os clubes às leis de regulação do mercado presentes no código civil e nas leis trabalhistas. Suas propostas giravam em torno da “modernização” do setor esportivo e vinham sendo elaboradas desde a criação da Comissão de Reformulação do Esporte, em 1985. Na verdade, este grupo pretendia inaugurar um novo tipo de corporativismo no setor, no qual as entidades esportivas aufeririam autonomia na gestão de suas questões específicas, mas seriam financiadas pelo Estado com a criação de fundos, leis de incentivo e outras isenções fiscais. Tratava-se da proposta de menos Estado interventor, mas mais Estado regulamentador e financiador. Porém, tal proposta foi atropelada pelo liberalismo ortodoxo do presidente de plantão, que queria para o setor menos Estado e mais mercado. Ela seria recuperada apenas após a queda de Collor de Mello, com a criação de um fundo que centralizaria todos os recursos – públicos e privados – para apoiar o esporte.

Finalmente, um terceiro grupo, vinculado a um pensamento mais progressista e à esquerda do espectro político, propunha uma redefinição do papel do Estado, de modo que fossem criadas as condições em suas estruturas para que efetivamente fosse garantido o direito social ao esporte e ao lazer. Esse grupo era mais difuso que os outros dois e estava aglutinado em instituições como o CBCE e a FBAPEF. Sem as mesmas condições organizativas e financeiras dos outros, esse grupo de forma limitada tentou acompanhar a tramitação do PL e assessorar os deputados de esquerda na Cesp. Porém, embora fosse o único grupo capaz de representar a possibilidade de avanços na cidadania esportiva, além de ser minoria na comissão, ele não conseguiu mobilizar segmentos do setor em favor de suas propostas.

Assim, as discussões e os dissensos presentes nas reuniões realizadas pela Cesp foram protagonizados praticamente pelos grupos vinculados ao esporte de alto rendimento, que se diferenciavam apenas no grau em que defendiam seus interesses particularistas e corporativos. O objetivo fundamental dessa fração era liberalizar o esporte e cortar suas amarras com o Estado, fosse ele do tipo que fosse. A discussão sobre o Estado foi pautada partindo do princípio de que qualquer tipo de intervenção estatal era pernicioso ao setor. O anacronismo, a insipiência teórica e o vezo doutrinarista que dominaram a cena das discussões sobre o Estado nesse período (NOGUEIRA, 1998) também se fizeram fortemente presentes no setor esportivo.

A hegemonia desse grupo pertenceu à fração do setor esportivo vinculado ao futebol. Esta modalidade esportiva reunia em torno de si um grupo de parlamentares, tanto no Congresso quanto na Cesp, que defendia os interesses de seus dirigentes a tal ponto que chegou a ficar conhecido popularmente como “bancada da bola”.

Visto que este grupo opunha resistências a algumas propostas do PL, para que este fosse aprovado houve necessidade de que alguns de seus pontos centrais fossem negociados, o que acabou por transfigurar o projeto original. Desse modo, a lei foi aprovada sem que fossem alteradas significativamente questões relacionadas ao passe dos atletas e sem conferir obrigatoriedade a pontos importantes como a transformação dos clubes em empresas. Sobre este último ponto, a lei apenas facultou essa transformação. No contexto das negociações, foi aprovada, ainda, a criação de bingos vinculados aos clubes como forma alternativa de captação de recursos.

Proni (1998, p. 217) salientou que a forma como a lei tramitou e foi alterada no “Congresso Nacional é uma evidência da força política dos principais dirigentes esportivos do país. Um *lobby* na Câmara dos Deputados impediu que a modernização desenhada pelo Executivo se plasmasse, dando-lhe um novo formato”. Mesmo destoando da proposta inicial, setores que defendiam a modernização do esporte pela via de sua mercantilização não se frustraram com o resultado final concretizado com a sanção da Lei n.º 8.672/1993 pelo presidente da República. Isso fica evidenciado pelo posicionamento de alguns representantes desse grupo que participaram da elaboração da lei, embora nem sempre correspondendo à realidade dos fatos[17]:

[17] A nomeação do relator da Cesp foi feita ainda no governo de Collor de Mello.

> O projeto inicialmente apresentado por Zico foi bloqueado de todas as formas durante o governo Collor, pelos parlamentares ligados a alguns presidentes de federação do futebol. Entretanto, no governo Itamar, com o trabalho incessante do secretário Márcio Braga, a proposta inicial recebeu como relator o deputado Artur da Távola, o mesmo a quem na Constituição de 1988 coube incluir as questões do esporte no seu relatório [...] Artur da Távola reuniu um grupo de esportistas, do qual tive a honra de participar, e com muita lucidez e compromisso conseguiu apresentar um substitutivo ao projeto Zico [...]. (TUBINO, 1996, p. 93-94)

Decepcionados mesmo saíram os representantes daquele terceiro grupo. Conforme salientou Linhales (1996, p. 130-131),

> Durante os dois anos de tramitação da nova legislação esportiva no Congresso Nacional, os interesses relativos à liberalização foram de fato os de maior poder de pressão, embora, para levá-los a cabo, tenha sido necessário realizar concessões às forças conservadoras e articular esforços junto à burocracia esportiva. Os interesses representados pelos setores mais à esquerda não foram capazes de reunir esforços suficientes para se contraporem à articulação liberalizante/conservadora.

A Lei n.º 8.672/1993 pretendeu modernizar o setor esportivo brasileiro repetindo o caminho percorrido pelos demais projetos de modernização implementados no país. Tal como estes, a modernização proposta pela nova elite esportiva que ocupou a burocracia estatal não se completou. Mesmo inconclusa, para ser levada a seu desfecho obrigou essa elite a fazer pactos com os grupos que ela queria ver derrotados com a implementação do projeto de modernização. Essa elite teve de conciliar com aqueles interesses que representavam o conservadorismo e o atraso; não causou rupturas drásticas com o passado, diria Florestan Fernandes (1975). Assim, a modernização pretendida foi conservadora e não rompeu com as estruturas antigas, “feudais”, “cartelizadas”, além de ter mantido intocados os principais interesses particularistas daquela fração do setor esportivo nacional. Pelo contrário, da forma como ficou, apenas reforçou a hegemonia de tais frações.

A lei n.º 8.672/1993 avançou naquilo que propunha de mais conservador no que se refere a possibilidade de o Estado garantir o acesso social ao esporte. Ao estabelecer a autonomia e a independência do setor esportivo sem a contrapartida necessária – o seu controle público –, apenas implementou a desresponsabilização do Estado para com ele, transferindo-a para a iniciativa privada e para o mercado, pois,

como havia salientado seu signatário (Zico), tratava-se de um “serviço altamente rentável” (BRASIL, 1991, p. 9).

O conteúdo efetivo da lei contrasta com a forma como foi saudada pelo governo. Na mensagem do então ministro da Educação, Murilo de Avellar Hingel, ela foi considerada como

> pré-condição para sintonizar o Brasil com o que existe de atual no cenário internacional. É por isso que, agora, com incontida satisfação, podemos apresentar a mais completa e profunda transformação jamais operada na estrutura organizacional da atividade desportiva em nosso país. Não será nenhum exagero até mesmo afirmar que, com este instrumento, estamos habilitados a provocar uma verdadeira onda revolucionária na história do desporto nacional. (BRASIL, 1993b, p. 7)

Na apresentação da lei, feita por Márcio Braga, secretário de Desportos à época, este se referiu a ela como uma “vitória da educação”, e afirmou que suas proposições resolveriam os problemas e dificuldades legais que “há décadas, impediam o desenvolvimento e a modernização do desporto no Brasil” (BRASIL, 1993b, p. 7). A concepção do secretário de como o esporte cumpriria seu papel educativo foi exposta logo em seguida:

> Entendo que a educação desportiva é um direito essencial da cidadania. Sei que no Brasil tal direito ainda é privilégio. Esta é a razão pela qual precisávamos de um instrumento democrático e eficaz para derrotar os feudos poderosos, que se beneficiavam da regra arcaica e autoritária para comandar a vida desportiva da nação. Agora dispomos desse instrumento na Lei 8.672. Ela contém a regra da democracia. E na democracia não há lugar para a reserva de mercado. Vence a competência, o mais apto, o melhor preparado. [...] É falsa a idéia de que o importante é apenas competir. O importante é competir e vencer. E nós vamos vencer o jogo da educação desportiva. (BRASIL, 1993b, p. 7)

Ao finalizar essa apresentação, o secretário recorreu aos mais típicos chavões do discurso populista, explicitando sua crença nos resultados que o governo esperava com a implementação da lei:

> Do Oiapoque ao Chuí, a ordem é massificar a prática desportiva e dar real oportunidade de aprendizado à sofrida infância do Brasil. Estou absolutamente convencido de que a resposta deles virá na forma de alto rendimento, conquistas, medalhas e glórias abençoadas pelos deuses olímpicos. (BRASIL, 1993b, p. 7)

As palavras do secretário de desportos são auto-explicativas. Quase não há necessidade de que ressaltemos os aspectos ideológicos nelas contidos, pois são por demais explicitados. O conceito de democracia é restrito ao de liberdade de mercado, em que os mais aptos vencem por suas competências. Em sua apologia ao darwinismo social, como era de esperar, em nenhum momento Márcio Braga refere-se às diferenças já dadas nesse mercado e à sua incapacidade de mediar relações sociais sem aprofundar essas diferenças. Em seu discurso estão presentes os princípios mais ortodoxos do liberalismo, que sem dúvida estavam coerentes com o governo que representava. Desse modo, por detrás do discurso modernizador do governo, tentou-se legitimar o novo padrão de intervenção estatal na sociedade, encobrindo o retrocesso que efetivamente esta lei representou do ponto de vista do papel do Estado na implantação de políticas públicas no setor esportivo.

A “nova política desportiva do Brasil”, que supostamente seria suportada pela mais recente legislação, do ponto de vista da questão do esporte como um direito social é essencialmente formal, pois fixa diretrizes visando apenas atender aos princípios constitucionais de 1988. É evidente o foco da lei na questão da liberalização do setor esportivo e do desatrelamento das entidades esportivas do Estado. A lei tomou o cuidado de assegurar que essas entidades tivessem reconhecido o seu estatuto de “pessoa jurídica de direito privado” (BRASIL, 1993a, p. 9). Embora na introdução do documento que apresenta a nova lei à sociedade seja explicitado que as “palavras-chave” desta são educação, participação e rendimento, tudo o que vem a seguir reporta-se exclusivamente aos interesses daquelas entidades privadas. Não há uma frase sequer que se refira à questão social no âmbito esportivo e, em especial, nas manifestações do esporte educacional (prioridade prevista na CF de 1988) e do esporte de participação.

A criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Desportivo (Fundesp) poderia representar um avanço no que diz respeito ao financiamento de políticas públicas de esporte; porém, desde a introdução do referido documento já é explicitado que sua destinação é para “assegurar um fluxo permanente de recursos para a educação esportiva e auxiliar o desporto não-profissional, o desporto de rendimento (jogos olímpicos, campeonatos mundiais, jogos pan-americanos e sul-americanos), capacitar

recursos humanos e apoiar projetos e pesquisas no setor" (BRASIL, 1993b, p. 10)[18].

Se ainda resta alguma dúvida sobre o "espírito" (neo)liberal da nova lei, ele se desfaz já no *caput* de seu segundo artigo, no capítulo II, "Princípios fundamentais", no qual o esporte é tratado como direito individual e não social. Contudo, ele é coerente com o Art. 217 da CF de 1988, que definiu como "dever do Estado fomentar práticas desportivas [...] como direito de cada um [...]" (BRASIL, 2002a).

Sobre a Lei Zico, vale a pena citar ainda um dos pontos que foi considerado de grande avanço nessa nova legislação esportiva, qual seja o da extinção do velho CND e o surgimento do Conselho Superior de Desportos (CSD). No documento, ele é apresentado como um órgão colegiado representativo da própria sociedade. Na nova lei, diferentemente das competências fiscalizadoras e normativas do antigo CND, o CSD passa a ter função consultiva e normatizadora. Perdeu, portanto, sua capacidade de intervenção direta no setor esportivo, mas permaneceu a função regulamentadora. Entre suas funções, vale destacar a de "propor prioridades para o plano de aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Desportivo – Fundesp, elaborado pelo Ministério da Educação e do Desporto, por meio de sua Secretaria de Desportos" (BRASIL, 1993b). Quando observamos sua constituição, o que detectamos é a hegemonia de representantes dos interesses das entidades esportivas e do esporte de alto rendimento. Não há representantes de outras frações do setor esportivo, fato que determinou sobremaneira a ações implementadas pelo governo.

Cremos que não é necessário avançarmos mais na análise dessa lei para demonstrarmos que ela foi elaborada para atender prioritariamente aos interesses da fração privada do setor esportivo, liberalizando o setor e, mais do que isso, efetivamente implementando um processo de privatização do público, destinando e ampliando os recursos para essas entidades e seus eventos, garantindo sua hegemonia no CSD e, principalmente, não apresentando nenhuma norma que especificasse o papel do Estado no sentido de garantir o esporte como um direito social.

A "onda revolucionária" pretendida e anunciada pelo ministro da Educação no

[18] Note-se a generalidade com que é tratada a educação esportiva e a especificidade do desporto não-profissional e de rendimento no que diz respeito à destinação dos recursos.

setor esportivo, como veremos nos itens seguintes deste capítulo, não esteve perto de acontecer. Fazendo uso das palavras de Nogueira (1998), podemos afirmar que o impulso renovador surgido na Nova República não foi capaz de promover uma ruptura categórica com os padrões tradicionais de organização do setor esportivo, tanto em suas instâncias estatais quanto nas privadas. Portanto, como não chegou a se completar, a modernização do setor esportivo iria se prolongar sem, contudo, "acabar de se acabar" (NOGUEIRA, 1998).

4.2.2. Dilemas e percalços da modernização do esporte no Brasil: da Lei Pelé ao Projeto de Lei do Estatuto do Desporto

O período compreendido entre a sanção da Lei Zico e o início da tramitação do PL que resultaria na aprovação da Lei n.º 9.615/1998 – ou Lei Pelé, em referência ao seu signatário – foi marcado por um intenso debate sobre a questão das relações entre atletas e clubes, especialmente no que diz respeito ao "passe" (assunto que permaneceu em aberto naquela lei) e sobre a profissionalização da gestão das entidades esportivas. Como vimos, esse último assunto foi tratado pela Lei Zico, que deixou a critério das entidades esportivas a decisão de transformarem-se ou não em empresas. Tais assuntos tomaram vulto no âmbito das relações privadas, atraindo o interesse da mídia esportiva nacional[19]. Por seu lado, alguns clubes, especialmente os de futebol, começaram a implementar em seus departamentos de esportes uma gestão mais profissionalizada e em parceria com grandes grupos empresariais multinacionais, que, para consolidarem suas marcas no país, utilizaram como estratégia de *marketing* o apoio ao esporte. Em alguns casos, essas empresas chegaram a assumir parte da gestão dos clubes. Entre outros, esses fatos deram continuidade e impulsionaram o debate sobre a modernização do esporte no Brasil no período da administração de Fernando Henrique Cardoso à frente da Presidência da República.

Durante as duas gestões de FHC (1995-1998, 1999-2002), observamos algumas mudanças na organização político administrativa do governo, especialmente no setor

[19] Um exemplo disso foi a publicação de uma série de artigos sobre o assunto pela *Folha de S. Paulo,* em 1997. Cf. Proni (1998).

esportivo. Em 1995, Cardoso criou o cargo de ministro extraordinário do Esporte, nomeando para o cargo Edson Arantes do Nascimento (Pelé), que permaneceu no governo até 1998, dando continuidade a uma tradição que se vinha firmando no governo federal de nomear atletas famosos para os cargos administrativos do setor esportivo.

Em março de 1995, a Secretaria de Desportos do MED foi transformada em autarquia federal e denominada Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (Indesp). De acordo com o Decreto n.º 1.437/1995, que aprovou sua estrutura regimental, o Indesp tinha por finalidade a promoção e o desenvolvimento da prática do esporte e, especialmente,

> I - implementar as decisões relativas à política e aos programas de desenvolvimento do desporto, estabelecidos por seu Conselho Deliberativo;
> II - realizar estudos, planejar, coordenar e supervisionar o desenvolvimento do desporto;
> III - captar recursos financeiros para o financiamento de programas e projetos na área do desporto;
> IV - zelar pelo cumprimento da legislação desportiva;
> V - prestar cooperação técnica e assistência financeira supletiva a outros órgãos da Administração Pública Federal, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;
> VI - manter intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, internacionais e governos estrangeiros;
> VII - articular-se com os demais segmentos da Administração Pública Federal, tendo em vista a execução de ações integradas na área do esporte, observadas as diretrizes da política nacional do desporto.
> Parágrafo único. O Indesp prestará, ainda, apoio técnico e administrativo ao Ministro de Estado Extraordinário dos Esportes.

Foi com essa estrutura *sui generis* que, até 1998, o governo federal administrou o esporte em sua esfera. Do ponto de vista institucional, a principal ação desenvolvida pelo ministro extraordinário do Esporte foi a elaboração e a aprovação de uma lei que tinha a intenção de consolidar o processo de modernização do esporte no Brasil. Formalmente, a Lei n.º 9.615/1998, de 24 de março de 1998, decorria das deliberações da Câmara dos Deputados sobre os PLs n.ºs 1.159/1995, de autoria do deputado Arlindo Chinaglia; 2.437/1996, apresentado pelo deputado Eurico Miranda; 3.633/1997, encaminhado pelo Poder Executivo; e 3.558/1997, de iniciativa do deputado Maurício Requião. Entretanto, embora essas proposições tenham tramitado em conjunto, o foco das atenções foi o PL n.º 3.633, encaminhado pelo Poder Executivo na gestão de Pelé

como ministro extraordinário do Esporte.

Conforme dados da central de proposições da Câmara Federal, o PL n.º 3.633 chegou à Câmara em 17 de setembro de 1997. De acordo com Boudens (2000), desconsiderando-se o capítulo referente ao “bingo” (que ocupou 23 dos 96 artigos e não constava no projeto original), além das últimas quatro cláusulas, no que se refere aos 69 artigos restantes e a despeito de um grande conjunto de emendas apresentadas, a Lei Pelé reproduz basicamente o PL n.º 3.633/1997.

A tramitação do PL que deu origem à Lei Pelé foi relativamente rápida no Congresso Nacional. Convém salientar que o PL chegou à Câmara acompanhado de um pedido para ser apreciado em regime de urgência constitucional; contudo, acabou recebendo 127 propostas de emenda. Em outubro, foi deferido o pedido do Executivo que retirava o pedido de urgência deste PL para não prejudicar o trâmite de outros projetos de seu interesse, inclusive a LOA. Em 9 de novembro, a Câmara restituiu o caráter de urgência regimental por meio de aprovação de requerimento de líderes. Imediatamente o relator entregou à Comissão Especial (Cesp) constituída para apreciar a matéria um parecer favorável, com substitutivo. Este foi ao plenário, que o “sacramentou” no mesmo dia, com duas emendas. No Senado, a tramitação do PL foi excepcionalmente rápida, não tendo recebido nenhuma emenda e, assim, não necessitou retornar à Câmara dos Deputados. Em 3 de março de 1998, o texto da lei foi remetido pelos senadores ao presidente. A sanção ocorreu em 24 de março de 1998, com 17 vetos. A regulamentação da Lei Pelé se deu por meio do Decreto n.º 2.574, de 29 de abril de 1998.

Se observarmos com atenção as duas leis que se propuseram a modernizar o esporte no Brasil, vamos perceber que 30 artigos são exatamente iguais ou com diferenças pouco significativas; 13 são semelhantes, mas sua transcrição é diferente; 12 são substancialmente diferentes; 18 receberam modificações pela Câmara Federal em relação ao projeto original. Acrescente-se a essa conta os 23 artigos referentes ao bingo, no caso da Lei 9.615/1998.

No texto encaminhado para o presidente da República, faziam parte artigos que demonstram claramente a predominância de interesses das elites esportivas, e que já tinham pautado os embates travados quando da tramitação da Lei Zico. Porém, parece

que desta vez a hegemonia nesse grupo mudou de lado, pertencendo à fração que queria modernizar o esporte pela via da mercantilização e privatização. É o caso do Art. 17, vetado, que pretendia instituir e disciplinar o reconhecimento de apenas uma entidade nacional de administração do desporto por modalidade esportiva; do Art. 29, em que a duração do contrato de trabalho com o clube formador do atleta ficou limitada a dois anos; do Art. 36, que em seu parágrafo 4.º garante à entidade detentora do primeiro contrato de trabalho do atleta por ela profissionalizado o direito e a preferência para a primeira renovação deste contrato, sendo facultada a cessão deste direito a terceiros (esse parágrafo atendia especialmente a uma reivindicação dos dirigentes dos times de futebol); do Art. 93, que determinou o fim do "passe" três anos depois da lei entrar em vigor; e do Art. 94, que estabelecia que os clubes que participam de competições profissionais teriam dois anos para se transformar em empresas. Proni (1998, p. 231) chama a atenção para o fato de a lei ter-se preocupado em acelerar o processo de modernização do setor esportivo nacional, deixando para o mercado definir as regras quanto à forma como o esporte seria "capitalizado e explorado como negócio privado nos próximos anos".

A Lei Pelé transformou o CSN no Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro (CDDB), órgão de deliberação e assessoramento, diretamente subordinado ao Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário dos Esportes (BRASIL, 1998d). Porém, suas competências e constituição permaneceram praticamente as mesmas.

No que diz respeito ao financiamento do esporte, a novidade da Lei Pelé está na extensa regulamentação dos jogos de bingo, que deveriam transferir no mínimo 7% da receita bruta para a entidade esportiva a ele vinculado. Coube ao Indesp e aos estados conveniados a função de credenciar as entidades esportivas, autorizar as casas de bingo e fiscalizar seu funcionamento, atividades as quais não dispunha da menor capacidade para exercer; mais tarde, por conta da corrupção existente nessa área, tal fato determinaria a extinção do órgão.

Em que pesem as mudanças introduzidas pela Lei Pelé, novamente ficaria em aberto a questão do papel do Estado no que se refere à garantia de assegurar o direito constitucional ao esporte. Não é necessário que façamos uma análise profunda da lei para percebermos que, nesse aspecto, ela não se diferencia da Lei Zico. Apenas à

guisa de exemplo, se compararmos a quantidade de artigos que regulam os interesses do esporte de alto rendimento e de suas entidades em relação às outras manifestações esportivas, logo perceberemos que as demandas destes não foram tratadas com a devida importância. É exatamente nesse aspecto que a Lei Pelé mais se parece com a Lei Zico.

No segundo governo de FHC, vamos novamente observar mudanças na estrutura política-administrativa do setor esportivo. O Indesp permaneceu vinculado ao MED até o momento da criação do Ministério do Esporte e do Turismo (MET), em 1999, quando passou a integrá-lo. Em 2000, o Indesp foi extinto devido à acusação de ser foco de corrupção na liberação para funcionamento de bingos. Em seu lugar, foi criada a Secretaria Nacional do Esporte (SNE), vinculada ao MET. Esta última estrutura permaneceria sem mudanças significativas até o final do mandato de FHC. Ocuparam o cargo de ministro de Estado do Esporte e do Turismo o deputado federal Rafael Grecca (até maio de 2000); o deputado federal Carlos Carmo Andrade Melles (até abril de 2002); e, finalmente, Luiz de Carvalho, que permaneceu até o final do mandato. Na estrutura do Indesp, ocuparam o cargo de presidente o professor José Manoel Gomes Tubino (junho a outubro de 1999); Augusto Carlos Garcia de Viveiros (até outubro de 2000). Com a extinção do Indesp e a criação da SNE, ocuparam o cargo de secretário José Otávio Germano (até 12 de fevereiro de 2001) e Lars Grael (até o final do mandato).

No que diz respeito à legislação esportiva, o período foi marcado por uma série de modificações da Lei Pelé e pelo início da tramitação, no Congresso Nacional, da proposta de um novo PL que a substituiria. Esta proposta teve sua origem nas conclusões da CPI da Nike, uma das empresas patrocinadoras do futebol no Brasil, instalada para apurar irregularidades no contrato de patrocínio celebrado entre essa empresa e a Confederação Brasileira de Futebol (CBF).

As modificações introduzidas na Lei Pelé – que a descaracterizaram em muitos aspectos, especialmente naqueles relativos aos avanços introduzidos nas relações entre clubes e atletas – levaram seu signatário a solicitar publicamente que ela não mais fosse denominada dessa forma. O fato que motivou essa tomada de posição do

ex-atleta e ex-ministro foi a entrada, em vigor, da Lei n.º 9.981 (Lei Maguito Villela[20]), de 14 de julho de 2000, que "altera dispositivos da Lei n.º 9.615, de 24 de março de 1998" (BRASIL, 2000a).

Essa lei é decorrente da tramitação, no Congresso Nacional, da Medida Provisória (MP) n.º 1.926, de 22 de outubro de 1999. Essa medida provisória foi editada para prover o Indesp de recursos, para que este pudesse exercer sua função fiscalizadora dos bingos. Em suas reedições[21], acabou por incorporar outras medidas. Numa delas, ampliou a área de competência do CDDB, sendo acrescentada em suas competências a função de normatização. Em outra, foi dada nova redação ao Art. 30 da Lei Pelé, determinando que o contrato de trabalho do atleta profissional passaria a ter prazo determinado, com vigência nunca inferior a três meses nem superior a seis anos.

No que diz respeito aos bingos, essa MP estendia para as ligas a possibilidade de exploração desse tipo de jogo; atribuía ao Indesp a autorização e a fiscalização do funcionamento dos bingos; instituía uma taxa ("Tabingo") que deveria ser paga previamente à autorização do funcionamento das casas de jogos; e permitia que os recursos provenientes do bingo beneficiassem todas as modalidades esportivas, não apenas as olímpicas.

Quanto às relações de trabalho entre clube e atleta, a comissão encarregada de estudar o assunto preocupou-se em assegurar alguma forma de compensação aos clubes pelos investimentos realizados na formação do atleta e dar a este alguma garantia de estabilidade e segurança.

Na visão dos defensores da modernização do esporte, essa MP introduzia um retrocesso ao permitir a volta da organização esportiva tradicional, associativa, facultando a transformação dos clubes em empresas e restringindo a participação de empresas na gestão do futebol profissional.

Finalmente, vale salientar a pressão realizada pelas entidades esportivas, capitaneadas pelo presidente do COB, Carlos Arthur Nuzman, que defendeu a necessidade de legislações distintas para o futebol em relação às outras modalidades

[20] Maguito Villela era ligado aos interesses da bancada do futebol e anteriormente já havia exercido o cargo de vice-presidente da Confederação Brasileira de Futebol.

[21] Posteriormente, no ano 2000, essa MP foi numerada como 2.011, e teve seis reedições entre janeiro e junho de 2000.

esportivas. Assim, como salientou Boudens (2000), as mudanças mais significativas da lei referem-se ao Art. 94, em que é determinado que vários artigos da lei seriam obrigatórios apenas para os jogadores de futebol.

As mudanças na Lei Pelé ocorreram na gestão de Rafael Grecca – ex-prefeito da cidade de Curitiba (PR) – à frente do MET. Não foram poucas as críticas à atuação desse ministro, feitas inclusive por integrantes do próprio governo. Tubino (2002, p. 239), que participou por um curto período da gestão do MET, à frente do Indesp, referiu-se ao ministro como uma pessoa que "não tinha nenhum compromisso e entendimento sobre o esporte e que, lamentavelmente, viu nesta sua função uma ponte para projetos pessoais eleitorais futuros [...]".

Nessa gestão, assumiram importância as questões relativas ao jogo do bingo. Tanto a imprensa quanto o Ministério Público acusavam o ministro e alguns de seus assessores de corrupção, fato que provocou a queda de Rafael Grecca do ministério e a extinção do Indesp por MP assinada pelo presidente em exercício Marco Maciel, em 27 de outubro de 2000.

Quando assumiu o cargo no MET, Carlos Melles, o novo ministro, ao justificar a extinção do Indesp e a criação da SNE, disse que isso evitaria erros e vícios que existiam na autarquia, considerada por ele como um órgão "anacrônico e sem resultados práticos" (ARAÚJO, 2000). Além da extinção do Indesp, a MP transferiu para a Caixa Econômica Federal a responsabilidade de administrar e autorizar o funcionamento das casas de bingo (BRASIL, 2000c).

Na verdade, as alterações feitas na Lei Pelé devem-se ao fato de ela atingir muitos interesses das entidades esportivas vinculadas ao futebol, fração mais conservadora e mais organizada do setor esportivo. Muitas das propostas da Lei Pelé foram consideradas por esse grupo de "difícil implementação" (TUBINO, 2002).

Ainda na administração de FHC, a Lei Pelé sofreria outras modificações. Entre estas, destacamos a Lei n.º 10.264/2001, que "acrescenta inciso e parágrafos ao artigo 56 da Lei 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto", conhecida por Lei Piva. Essa lei permitiu a transferência de recursos de concursos prognósticos diretamente para o COB e o Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB):

> Art. 1º O *caput* do art. 56 da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, passa a

vigorar acrescido do seguinte inciso VI, renumerando-se o seguinte:
"Art. 56.....
VI - dois por cento da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares cuja realização estiver sujeita a autorização federal, deduzindo-se este valor do montante destinado aos prêmios."
Art. 2º O art. 56 da Lei nº 9.615, de 1998, passa a vigorar acrescido dos seguintes § § 1º e 5º:
"Art. 56.....
§ 1º Do total de recursos financeiros resultantes do percentual de que trata o inciso VI do *caput*, oitenta e cinco por cento serão destinados ao Comitê Olímpico Brasileiro e quinze por cento ao Comitê Paraolímpico Brasileiro, devendo ser observado, em ambos os casos, o conjunto de normas aplicáveis à celebração de convênios pela União.
§ 2º Dos totais de recursos correspondentes aos percentuais referidos no §1º, dez por cento deverão ser investidos em desporto escolar e cinco por cento, em desporto universitário.
§ 3º Os recursos a que se refere o inciso VI do *caput*:
I - constituem receitas próprias dos beneficiários, que os receberão diretamente da Caixa Econômica Federal, no prazo de dez dias úteis a contar da data de ocorrência de cada sorteio;
II - serão exclusiva e integralmente aplicados em programas e projetos de fomento, desenvolvimento e manutenção do desporto, de formação de recursos humanos, de preparação técnica, manutenção e locomoção de atletas, bem como sua participação em eventos desportivos.
§ 4º Dos programas e projetos referidos no inciso II do § 3º será dada ciência aos Ministérios da Educação e do Esporte e Turismo.
§ 5º Cabe ao Tribunal de Contas da União fiscalizar a aplicação dos recursos repassados ao Comitê Olímpico Brasileiro e ao Comitê Paraolímpico Brasileiro em decorrência desta Lei. (NR)
Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (BRASIL, 2001c)

Como podemos observar, a divisão dos recursos propostos por essa lei fere princípios estabelecidos pela CF de 1988. A prioridade da aplicação dos recursos públicos no esporte educacional e, em casos específicos, no esporte de alto rendimento foi invertida. Desse modo, apenas 15% dos recursos deveriam ser aplicados no esporte educacional, ficando os outros 85% com o esporte de rendimento. Outro detalhe que merece ser observado é que se trata de alocação de recursos do fundo público diretamente em entidades privadas e, o que é mais dramático do ponto de vista de sua utilização, com o estabelecimento de critérios genéricos quanto às atividades a serem financiadas e nenhum tipo de controle público sobre estas, a não ser o do Tribunal de Contas da União.

No fim do governo FHC, deu-se, ainda, a tramitação do PL n.º 7.262/2002 e da MP n.º 79/2002, que, quando transformados em leis, ficaram conhecidos, respectivamente, como Estatuto do Torcedor (Lei 10.671/2003) e Lei de Moralização dos Clubes (Lei 10.672/2003).

A proposta do Estatuto do Torcedor (BRASIL, 2003a) foi inspirada no Código do Consumidor e teve a intenção de oferecer ao torcedor regras de transparência, organização, segurança, transporte, alimentação e higiene nos locais de realização de eventos esportivos. Sua origem é o MET e foi elaborada a partir de propostas do Grupo de Trabalho Especial (GTE) sobre futebol da sua Secretaria Executiva.

A Lei de Moralização dos Clubes (BRASIL, 2003b) estabeleceu que as entidades esportivas deveriam ser regidas pelo Código Civil, impondo às federações e aos clubes normas que visavam dar maior transparência administrativa por meio da publicação de balanços patrimoniais.

Essas duas leis regulamentaram as atividades do setor esportivo, corrigindo distorções quanto à "autonomia" e à "independência" do setor esportivo contidas tanto na Lei Zico quanto na Lei Pelé, tantas vezes interpretadas como soberania pelas entidades esportivas. Elas anteciparam algumas medidas que vinham sendo discutidas desde 2001 para comporem o Estatuto do Desporto (PL n.º 4.874/2001), proposto em decorrência das CPIs instaladas no Senado e na Câmara Federal para investigar irregularidades em contratos de patrocínio no âmbito do futebol.

Nesse período, observamos ainda a tramitação do PL n.º 4.874/2001, que institui o Estatuto do Desporto[22], de autoria do deputado Sílvio Torres. O Estatuto do Desporto (Esporte) tem por objetivo concentrar num único diploma legal todo o ordenamento jurídico infraconstitucional, em consonância com a competência atribuída à União para legislar sobre o esporte pela CF de 1988. Sua origem pode ser creditada às CPIs instaladas no Senado e na Câmara Federal para averiguar possíveis irregularidades nos contratos de patrocínio no âmbito do futebol. Embora elas tenham conseguido comprovar tais irregularidades e o envolvimento de vários dirigentes esportivos em negócios ilícitos, devido a manobras de parlamentares comprometidos com esses dirigentes os relatórios resultantes dos trabalhos das CPIs não foram votados. Contudo, as CPIs demonstraram a fragilidade do ordenamento jurídico existente para inibir a má-gestão dos dirigentes esportivos, especialmente os do futebol. O PL do Estatuto do Desporto é uma tentativa de regulamentar o setor, criando os instrumentos legais que supostamente impediriam a ação desse tipo de dirigente. Assim como as Leis do

[22] Atualmente, sua designação é Estatuto do Esporte.

Estatuto do Torcedor e da Moralização dos Clubes, que sofreram fortes resistências, inclusive com ameaças de suspensão de campeonatos, com o Estatuto do Desporto ocorre o mesmo. Uma última observação: durante o período analisado por este trabalho, não notamos a participação ativa e sequer o encaminhamento de propostas à Comissão Especial destinada a apreciar o PL do Estatuto do Desporto por parte de setores que representam interesses diferentes daqueles corporativos, privatistas e mercantilistas. Para facilitar o envio de propostas, a comissão disponibilizou inclusive um endereço eletrônico em sua página na internet. Majoritariamente, esse recurso foi utilizado por representantes de entidades esportivas.

Contudo, não há como deixar de reconhecer que o PL do Estatuto do Desporto, na proposta em trâmite no final de 2002, incorpora alguns avanços significativos para o setor esportivo. Entre estes, podemos destacar a nova concepção de autonomia que resultará num novo padrão de relacionamento entre o Estado e as entidades esportivas, e a questão relativa ao financiamento do esporte, cuja idéia é criar fontes de recursos para o desporto de rendimento e o desporto educacional. Finalmente, consta ainda no PL do Estatuto do Desporto proposta da Conferência Nacional do Esporte e a criação do Fórum Nacional do Desporto, instâncias que visam democratizar a participação da sociedade na construção de políticas públicas para o setor.

De acordo com a versão preliminar do voto do relator desse projeto de lei, deputado Gilmar Machado, autonomia não pode ser confundida com soberania, pois essa deve ser entendida como “uma garantia de preservação de um ambiente de liberdade de pensamento [...]” (BRASIL, 2001b). Embora no voto do relator seja afastada a perspectiva de qualquer tipo de “intervenção do Estado ou de regulação de normas esportivas no sentido estrito”, mantêm-se as de “regulação segundo normas de ordem pública que garantam a eficácia de princípios e regras constitucionais” (BRASIL, 2001b).

Quanto ao financiamento do desporto, uma novidade é a proposição da criação do Fundo de Promoção do Desporto Educacional e de Base – Fundesporte –, com o objetivo de proporcionar recursos para o desporto educacional, cuja administração caberá a um conselho especialmente constituído para esse fim. Porém, há contradições profundas nessa proposta. O desporto educacional deve ter finalidades coerentes com

uma proposta de formação que permita a inserção crítica do educando na sociedade. Assim, vinculado ao projeto político-pedagógico da escola e a uma concepção abrangente de educação, o desporto educacional não pode ser vinculado a uma única manifestação esportiva, como é o caso do desporto de base, que objetiva a formação de atletas. Portanto, é preciso romper com as concepções que defendem a implantação do esporte como conteúdo escolar, vendo a escola como um "celeiro esportivo" e o esporte como remédio para os males sociais. "É outro o primado orientador, o fundamento essencial: escola e esporte são práticas culturais que constituem direitos sociais, cujo acesso deve ser garantido a todos." (LINHALES; VAGO, 2003, p. 133) Desse modo, como salientam os autores:

> Uma escola como direito de todos, que inclui um esporte como direito de todos organiza-se em torno de outros códigos, sensíveis às diferenças que se expressam nos corpos, nos ritmos, nos interesses, nas habilidades, nas relações de gênero, de etnia. Diferenças que não devem permitir hierarquias ou classificações. Este princípio chega a soar estranho quando consideramos os primados da eficiência e da produtividade que vêm predominando na consolidação social tanto da escola como do esporte. Por vezes, parece-nos quase impossível fazer diferente. Pensar no aluno como criança, como jovem ou como adulto, e não como atleta; pensar como educador, e não como técnico esportivo; pensar a reconstrução permanente das técnicas e das regras, e não na sua padronização e imutabilidade; pensar que os tempos e espaços escolares são diferentes dos tempos e espaços próprios ao modelo esportivo de alto rendimento. (LINHALES; VAGO, 2003, p. 134)

No âmbito do esporte de rendimento, retorna a proposta de incentivos fiscais em que a União abre mão de recursos provenientes do imposto sobre a renda de pessoas físicas e jurídicas em favor de projetos de natureza desportiva. Além disso, é proposta a criação do Bolsa-Atleta, objetivando apoiar o atleta de alto rendimento de esportes olímpicos e paraolímpicos, premiar atletas que participam de competições oficiais de desporto escolar e universitário e incentivar a prática de desportos de criação nacional. Ainda sobre essa manifestação esportiva, existem capítulos específicos que tratam da assistência ao atleta e do auxílio a delegações nacionais. Finalmente, o PL do Estatuto do Desporto mantém os recursos para COB e CPB, originados de concursos prognósticos federais. Contudo, vale ressaltar que o PL do Estatuto do Desporto é omisso no que diz respeito ao financiamento do desporto de participação. Portanto, o vínculo estipulado entre o desporto educacional e o desporto de base – categoria do

esporte de rendimento – e a especificação de regras de financiamento exclusivamente para estes dois tipos de manifestação esportiva apontam para o atendimento de interesses particulares da fração privatista do setor esportivo.

Finalmente, o que nos parece o maior avanço previsto no PL do Estatuto do Desporto é a instituição da Conferência Nacional do Desporto, que deverá ser realizada anualmente para avaliar "a situação do desporto em suas diversas manifestações e proporá diretrizes para o aperfeiçoamento da Política Nacional do Desporto" (BRASIL, 2001b, p. 6). O PL do Estatuto do Desporto prevê, ainda, a instituição do Fórum Nacional de Desporto, instância de consulta do Poder Público e de articulação com a comunidade esportiva que deverá reunir-se ordinariamente de quatro em quatro anos, "com o objetivo de subsidiar a elaboração do Plano Nacional do Desporto" (BRASIL, 2001b, p. 6-7). A instituição dessas duas instâncias representa um caminho possível para democratizar a participação da sociedade na elaboração das políticas públicas de esporte.

4.3. OS PROGRAMAS E OS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS: COMPREENDENDO O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E O ORÇAMENTO DO SETOR ESPORTIVO

No Brasil, a partir da Constituição de 1988, passa a vigorar um novo modelo de planejamento das ações governamentais no nível federal. Trata-se do Plano Plurianual (PPA), cuja lei que o institui estabelece, "de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital ou outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada" (BRASIL, 2002a). O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo, elaborado de quatro em quatro anos, devendo ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até 31 de agosto do ano referente ao primeiro ano de governo. As metas de governo estabelecidas pelo PPA devem ser aplicadas a partir do segundo ano de governo, estendendo-se até o primeiro ano do governo seguinte.

Além de elaborar a proposta do PPA, o governo deve também propor ao Congresso Nacional as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. A primeira corresponde à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a segunda à Lei Orçamentária

Anual (LOA). A LDO define as metas e as prioridades da administração pública federal e inclui as despesas de capital para o exercício subseqüente. É ela que orienta a LOA, propõe mudanças na legislação tributária e define a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 2002a). A LOA, por sua vez, compreende:

> I – O orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
> II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
> III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas a entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 2002a)

A CF de 1988 especifica também que os orçamentos devem ser elaborados tendo entre suas funções a redução das desigualdades inter-regionais, de acordo com critério populacional. Tanto a lei do PPA quanto o projeto de LDO e o projeto de LOA devem ser encaminhados pelo presidente da República ao Congresso Nacional, o primeiro até 15 de abril e o segundo até 31 de agosto de cada ano. No Congresso, senadores e deputados discutem na Comissão Mista de Orçamento e Planos a proposta encaminhada pelo Executivo, na maior parte das vezes fazem emendas e votam o projeto. A LOA tem de ser votada até o final de cada legislatura. Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo presidente da República e se transforma em lei.

4.3.1. O planejamento das ações governamentais

A partir do ano de 1996, a políticas públicas no governo federal passaram a ser traduzidas em programas. Segundo o Art. 3 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2003 (PLDO-2003), entende-se por programa o instrumento de organização da atuação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no PPA.

A definição de “programa” é introduzida a partir do projeto de lei para o orçamento federal de 2000. A definição de “programa” está intimamente ligada à identificação e à solução de problemas ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade. Portanto, programa é:

> O instrumento de organização da atuação governamental. Articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum pré-estabelecido, mensurado por indicadores divulgados no plano plurianual, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade. (BRASIL, 2001f, p. 14)

Um programa pode ser classificado em três tipos: 1. programas finalísticos – “são aqueles que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade”; 2. programas de gestão de políticas públicas – “abrangem as ações de gestão de governo e serão compostos de atividades de planejamento, orçamento, controle interno, sistemas de informação e diagnóstico de suporte à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas”; 3. programas de serviço de Estado – “são os que resultam em bens e serviços ofertados diretamente ao Estado, por meio de instituições criadas para esse fim específico” (BRASIL, 2001f, p. 14-15).

Um programa pode conter ações que englobam diferentes áreas de atuação do governo, envolvendo diversos ministérios, sendo que aquela predominante é que definirá em que função o programa será classificado.

As ações dos programas governamentais também são categorizadas em três tipos: projetos, atividades e operações especiais. Um projeto é “um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo” (BRASIL, 2001f). Uma atividade “é um instrumento de programação para se alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação do governo (BRASIL, 2001f).” Operações especiais “são ações que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob forma de bens e serviços” (BRASIL, 2001f).

4.3.2. O planejamento das ações governamentais no setor esportivo

No ano em que é promulgada a Constituição, em 1988, e nos seguintes, até o

término da gestão do presidente José Sarney, o que existe em termos de planejamento governamental denomina-se Plano de Ação Governamental (PAG), elaborado para iniciar em 1987 e com término previsto para 1991 (MATOS, 2002). O primeiro governo com obrigação de formular o PPA foi o de Fernando Collor de Mello, eleito em 1989. Seu governo começa em primeiro de janeiro de 1990 e a primeira edição do PPA é formulada para o período de 1991-1995. O que existe de comum entre o PAG de Sarney e o PPA de Collor de Mello é que ambos não chegaram a ser implementados [23]. É apenas a partir do primeiro ano da primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso que vamos observar um maior rigor na elaboração e implementação de ações governamentais, com relatórios de prestação de contas.

Entretanto, visando atender os objetivos deste estudo, vamos analisar as ações governamentais para o setor esportivo a partir da promulgação da Constituição de 1988, procurando resgatar suas configurações a partir de 1989 por meio de análise de documentos (relatórios de gestão, relatórios de prestação de contas, relatórios de convênios firmados pelo governo federal no setor esportivo, etc.) existentes no âmbito das estruturas administrativas federais que acolheram o esporte.

4.3.3. Orçamento público federal e financiamento das ações governamentais

Os recursos utilizados para financiar os gastos governamentais, distribuídos entre grupos sociais diferenciados ou setores da sociedade civil, como no caso do esporte, são apropriados pelo Estado por intermédio de tributação. Estes recursos compõem o orçamento federal. Compreender o processo de elaboração do orçamento federal é fundamental para participar do debate sobre o financiamento do esporte no Brasil.

O Orçamento Geral da União (OGU) é uma estimativa de receitas e despesas, cujos números se distribuem entre o orçamento fiscal, o da seguridade social e o do

[23] Um documento publicado em outubro de 2002 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e denominado *O desafio do planejamento governamental* (BRASIL, 2002c), ao referir-se aos marcos do planejamento no Brasil, sequer cita o PAG e a primeira edição do PPA. Sobre este último, apenas menciona que foi elaborado com o objetivo de cumprir uma exigência constitucional.

investimento das empresas estatais (RESENDE; CUNHA, 2002, p. 21). Embora constituído por valores expressivos (na ordem de aproximadamente 1 trilhão de reais para 2002), o OGU possui uma série de vinculações de receitas[24], isto é, "despesas específicas, de acordo com a legislação atual" (RESENDE; CUNHA, 2002, p. 21). Estes autores chamam a atenção para o fato de que, se por um lado "várias das vinculações asseguram recursos indispensáveis a áreas indiscutivelmente importantes", por outro lado "é reduzido o espaço disponível no orçamento para fazer escolhas que eventualmente impliquem a redefinição de prioridades, quanto a alocação de receitas" (RESENDE; CUNHA, 2002, p. 27). Os autores complementam:

> Estas (as receitas) já estão, por assim dizer, 'carimbadas', restando ao Executivo e ao Legislativo escassa margem de manobra para alterar-lhes a destinação, a menos que introduzam mudanças nos correspondentes dispositivos legais, vários deles inscritos na própria Constituição Federal (RESENDE; CUNHA, 2002, p. 27).

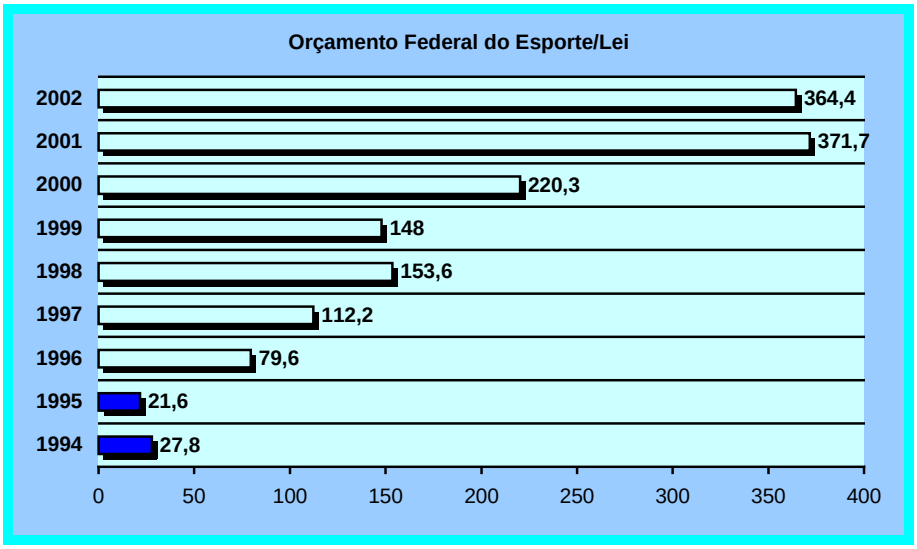
Portanto, a fração do orçamento sobre a qual o Executivo e o Legislativo podem deliberar é muito pequena – segundo os autores aproximadamente apenas 10% do total. Deve-se levar em consideração também que as metas de superávit fiscal são calculadas sobre este percentual. Daí a dificuldade de aumentar os recursos para o esporte. Isso significaria criar outras fontes, ou seja, criar mais impostos ou realocar recursos de fontes de outras áreas. Há também a possibilidade de se criarem leis de incentivo como, por exemplo, as que permitem a isenção fiscal. Porém, tais leis acabam tendo o mesmo efeito da realocação de recursos de outras áreas, pois se trata de fundos que deixam de ser arrecadados pelo governo federal.

Para além dessas dificuldades, vale lembrar o fato de que o orçamento federal é baseado em perspectivas de receitas. Mudanças na economia alteram tais perspectivas, obrigando o governo a contingenciar recursos, o que ocorre fundamentalmente para poder "honrar" os compromissos da dívida pública (interna e externa). Como decorrência disso, há dificuldade de executar o orçamento, sendo que os recursos originalmente destinados a este ou aquele setor dificilmente são utilizados em toda a sua extensão. Um exemplo disso pode ser observado nos gráficos (1 e 2) a

[24] Entre outras, transferências constitucionais para estados e municípios, manutenção do ensino, seguridade social, receitas próprias de entidades, etc.

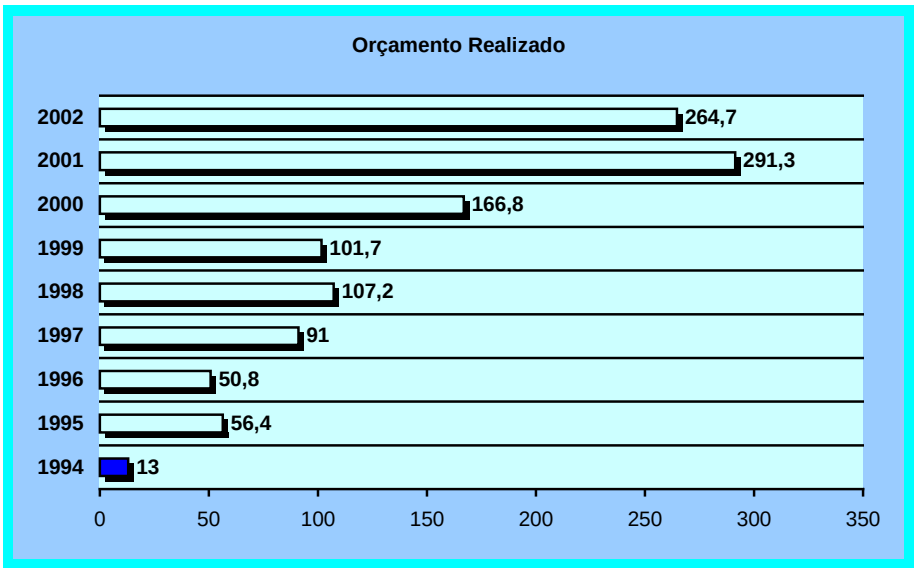
seguir, que demonstram as dotações autorizadas pela LOA e o efetivamente realizado no setor esportivo.

Gráfico 1: Orçamento federal do esporte: dotações autorizadas (em milhões de reais)



Fonte: Relatórios de prestação de contas do MET (1994 a 2002)

Gráfico 2: Orçamento Federal do esporte realizado (em milhões de reais)



Fonte: Siafi/ Relatórios de prestação de contas do MET (1994 a 2002)

Essa lógica de formulação do orçamento é prejudicial às políticas públicas em áreas que não possuem receitas vinculadas. Como a tradição brasileira é sobrepor a

questão econômica à social, atendendo a interesses do grande capital nacional e internacional, entende-se por que o setor social e, em especial, o setor esportivo, não recebem recursos suficientes para atender à demanda existente na sociedade. Ressaltem-se, interesses não-vinculados às elites esportivas, pois estes, como veremos a seguir, sempre encontraram formas de subsidiar suas atividades com os fundos públicos.

4.3.4. O financiamento do esporte no Brasil pós-Constituição de 1988

No universo acadêmico brasileiro, talvez não exista uma área de estudos tão pouco explorada por pesquisas científicas como a área do financiamento do esporte. Pelo menos nos dois maiores centros brasileiros de informação e documentação esportiva – Núcleo de Teses e Dissertações (Nuteses) e Sistema Brasileiro de Documentação e Informação Desportiva (Sibradid) – e também no Centro Esportivo Virtual (CEV) não há registrado nenhum estudo, pelo menos até o momento da realização deste trabalho, que aborde especificamente o tema. Acrescente-se a isso que nos 25 anos de existência do CBCE e de realizações de seus congressos – Conbrace –, apesar da existência de um Grupo de Trabalho Temático de Políticas Públicas, o tema nunca mereceu uma mesa, a elaboração de um artigo ou sequer um pôster.

Contudo, observa-se que poucos elementos estruturantes e, por que não dizer, condicionantes, do setor esportivo gozam de tamanho consenso quando o mesmo é pautado como assunto de discussão, mesmo que a referência para isso esteja mais alicerçada na “experiência” do ator que manifesta uma opinião do que em dados objetivos da realidade. Isto é, parece haver um consenso de que os recursos financeiros disponíveis para a promoção do esporte no Brasil são insuficientes, embora não se saiba muito bem por que.

Embora não existam estudos científicos que comprovem esta idéia, o certo é que a possibilidade de ampliação destes é bastante restrita devido à rigidez orçamentária do orçamento do governo federal. Como salientamos anteriormente, a maior parte das receitas do OGU, aproximadamente 90%, são receitas vinculadas, isto é, não podem ser utilizadas para financiar despesas diferentes daquelas para as quais foram criadas.

Por outro lado, observamos que, com o passar do tempo, há uma tendência de crescimento contínuo de despesas obrigatórias. Esses dois fatores impedem uma flexibilidade alocativa que permita um aumento de recursos oriundos do OGU para o esporte.

Como já explicitamos anteriormente, atualmente a origem dos recursos públicos e privados para financiar o esporte brasileiro está definida na Lei n.º 9.615, de 24 de março de 1998, mais conhecida como Lei Pelé. No Art. 56, esta lei determina que:

> Art. 56. os recursos necessários ao fomento das práticas desportivas formais e não formais a que se refere o art. 217 da Constituição Federal serão assegurados em programas de trabalho específicos constantes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além dos provenientes de:
> I – fundos desportivos;
> II – receitas oriundas de concursos de prognósticos;
> III – doações, patrocínios e legados;
> IV – prêmios de concursos prognósticos da Loteria Esportiva Federal não reclamados nos prazos regulamentares;
> V – incentivos fiscais previstos em lei;
> VI – dois por cento da arrecadação bruta dos concursos prognósticos e loterias federais e similares cuja realização estiver sujeita a autorização federal, deduzindo-se este valor do montante destinado aos prêmios;
> VI – outras fontes. (BRASIL, 1998d)

De acordo com o estabelecido na Lei n.º 9.615/1998, o esporte pode ter, no mínimo, 11 diferentes fontes de financiamento.

Tab. 1: Recursos públicos e privados para o esporte: fontes

Origem	Público	Privado
01. Orçamento da União	X	
02. Orçamento dos estados	X	
03. Orçamento dos municípios	X	
04. Orçamento do Distrito Federal	X	
05. Fundos desportivos	X	X
06. Receitas de concursos prognósticos	X	
07. Doações, patrocínios, legados	X	X
08. Prêmios concursos prognósticos não-reclamados	X	
09. Incentivos fiscais	X	
10. Arrecadação concursos prognósticos / COB / CPB	X	
11. Outras fontes	X	X

Fonte: Brasil (1998d)

Na pauta da agenda de discussão sobre financiamento do esporte no Brasil, ganham destaque as questões relacionadas às fontes de recursos para este setor. É importante que os atores sociais com atuação no setor do esporte e do lazer tenham

conhecimento sobre a origem e o destino destes recursos. Na tabela 3, apresentamos as fontes de recursos e valores para o ano de 2004 destinados ao Ministério do Esporte. Na tabela 4, resgatamos os usos dos recursos a partir do ano de 1994.

Porém, estes recursos não constituem a totalidade de recursos públicos utilizados pelo esporte no Brasil. Além destes, existem ainda os recursos da Lei Agnelo-Piva – 2% dos concursos prognósticos federais são repassados diretamente ao COB (gráfico 3) – e os recursos das empresas estatais (tabelas 4 e 5).

Tabela 2: Fonte de recursos para o Esporte / OGU

Fonte	Descrição	Valor / 2004
100	Recursos ordinários	19.258.000,00
118	Contribuição sobre concursos prognósticos	80.642.424,00
176	Outras contribuições sociais	785.256,00
181	Recursos de convênios	2.078.368,00
900	Recursos ordinários (fonte condicionada)	19.314.320,00
Total		**122.078.368,00**

Fonte: LDO 2004

Com base nos relatórios de prestação de contas das ações desenvolvidas pelo Ministério do Esporte e Turismo e cruzando alguns dados destes com o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) do governo federal, foi possível recuperar dados sobre os recursos alocados no setor esportivo nesse período[25].

Tabela 3: Despesas por programas – 1994 - 2002

Ano	Programa	LDO + Créditos	Dotação Autorizada	Realizado
1994	Educação Física e Desportos			
1995	Educação Física e Desportos	21.616.846	75.094.791	56.429.068
1996	Educação Física e Desportos	79.659.925	103.419.851	50.837.284
1997	Educação Física e Desportos	112.275.528	130.276.976	91.044.514
1998	Educação Física e Desportos	153.642.613	153.150.459	107.283.377
1999	Desporto Amador	142.110.552	147.510.496	101.785.230
	Cooperação Internacional	3.000	3.000	3.000
	Assistência Social Geral	451.535	361.228	0
Total		**142.565.107**	**147.874.724**	**101.788.230**
2000	Brasil Potência Esportiva	24.012.174	24.012.174	22.155.162
	Esporte Direito de Todos	11.374.540	11.374.541	5.795.183
	Esporte Solidário	181.905.778	181.905.778	137.145.434
	Gestão da Política de Esporte	682.033	682.033	142.465
	Reestruturação do Sistema Penitenciário	2.330.800	2.330.800	1.616.070
	Gestão da Participação em Organismos Internacionais	3000	3.000	-
Total		**220.308.325**	**220.308.326**	**166.854.314**
2001	Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei	300.000	300.000	109.350
	Esporte Solidário	221.429.616	221.429.616	164.663.452
	Brasil Potência Esportiva	64.627.922	64.627.922	58.013.700
	Esporte Direito de Todos	75.498.644	75.498.650	59.587.324

[25] Logo à frente tratamos de forma mais especifica a aplicação desses recursos.

	Gestão das Políticas do Esporte	1.696.400	1.696.401	1.201.464
	Reestruturação do Sistema Penitenciário	8.146.000	8.146.000	7.718.265
	Gestão e Participação em Organismos Internacionais	7.000	7.000	0
	Esporte na Escola		0	0
Total		**371.705.582**	**371.705.589**	**291.293.556**
2002	Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei	270.000	270.000	0
	Esporte Solidário	225.882.546	225.882.547	160.772.737
	Brasil Potência Esportiva	41.500.964	41.500.962	36.256.250
	Esporte Direito de Todos		0	0
	Gestão das Políticas do Esporte	1.600.000	1.600.001	1.1199437
	Reestruturação do Sistema Penitenciário	11.555.190	11.555.190	9.500.271
	Gestão e Participação em Organismos Internacionais	7.000	7.000	0
	Esporte na Escola	83.846.491	83.846.493	57.027.514
Total		**364.392.191**	**364.392.193**	**264.676.715**

Fonte: Siafi/Relatórios de prestação de contas do Indesp e SNE (BRASIL, 1994; 1995; 1996; 1997; 1998; 1999; 2000; 2001; 2002).
* Recursos previstos.
** Recursos autorizados.
Obs. Não estão incluídos valores relativos a emendas parlamentares.

4.3.5. Outros recursos públicos investidos no esporte

Há um conjunto de recursos aplicados no esporte decorrentes das empresas estatais. Estes recursos, de origem dos fundos públicos, são fundamentalmente aplicados em modalidades olímpicas, favorecendo as entidades federais de administração do esporte.

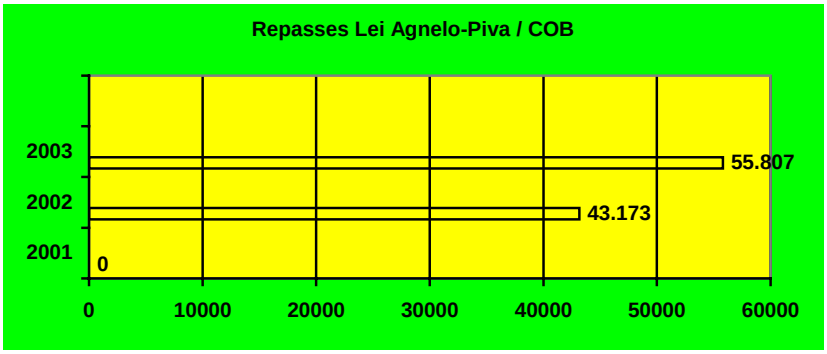
Tabela 4: Investimentos de estatais no esporte (em milhões)

E. Estatal	1997	1998	1999	2000	2001	2002
CEF	-	-	-	2.115	1.500	2.000
ECT	-	-	-	3.823	5.065	5.260
BR Distribuidora	-	-	2.941	4.890	7.201	13.075
Banco do Brasil	60	228	32	17.500	17.000	36.279

Fonte: Balanços sociais das empresas.

Se somarmos os recursos investidos no esporte pelas empresas estatais nas entidades federais de administração do esporte, os decorrentes da Lei Agnelo-Piva e os alocados pelo governo por meio de seu órgão político-administrativo do setor esportivo, observaremos que estes tendem a ultrapassar os recursos investidos pelo governo federal em programas sociais esportivos. Este fato contraria a Constituição Federal de 1988, pois quando ela determinou a prioridade de aplicação de recursos públicos no esporte educacional não se referiu apenas aos orçamentários (seguridade e fiscal), mas a todos os recursos públicos.

Gráfico 3: Repasses de recursos ao COB / Lei Agnelo-Piva



Fonte: COB

Obviamente, o governo não agiu assim de forma totalmente impune. Setores da sociedade não cansaram de denunciar que a Constituição era desrespeitada no que ela diz sobre o esporte. Ultimamente o TCU entrou nessa arena, cobrando atitudes do ministério[26]. O governo precisou encontrar justificativas para agir dessa forma, encobrir sua real prioridade, mas legitimar sua ação. Para tanto, elaborou um discurso pouco refinado, superficial do ponto de vista teórico-conceitual, porém, de fácil assimilação pelo senso-comum que defendia um nunca bem explicado esporte qualificado de "social". Em torno desse tema surgiram expressões para legitimar esse discurso e nominar suas ações. Assim surgiram o "esporte solidário", o "esporte educacional", o "esporte para a cidadania", entre outros. Os objetivos estabelecidos para tais ações nem de perto ajudam a esclarecer o que se pretende. Também facilmente incorporados pelo senso comum, esses objetivos tentam conferir aspectos de uma pretensa preocupação social do governo. Dessa forma, o esporte e as atividades corporais são considerados instrumentos para "combater as drogas"[27]

Entretanto, esse discurso é conciliatório. Suas contradições começaram a

[26] O TCU realizou um estudo em que aborda as ações do governo no setor de esporte referentes ao período entre 2000 e 2003. Nesse período, o TCU concluiu que o COB e o CPB receberam, respectivamente, R$ 95,6 milhões e R$ 19,5 milhões da Lei Piva. Do orçamento de R$ 567 milhões que o ministério teve no mesmo período, apenas 6,4% foram designados, segundo o planejamento da pasta, ao esporte educacional. Outro dado interessante do relatório é que nesse período a participação de empresas estatais no setor esportivo, como Banco do Brasil, Petrobras, Correios e Caixa Econômica Federal, atingiu a cifra de 270 milhões. Conforme esse estudo, 97,6% desse montante foi destinado ao esporte de alto rendimento, "em total inversão da orientação expressa na Constituição", segundo as palavras do relatório. Cf. Roseguini (2004).

[27] Linhales (1996, p. 122) cita um documento apresentado por Bernard Rajzman, então secretário do esporte do governo Collor, apresentado à comissão especial criada para discutir a Lei Zico, denominado "A educação física ajuda a reprovar as drogas".

aparecer nas demandas, principalmente de prefeituras e governos estaduais, por ações esportivas sociais para as suas populações "carentes". Aos poucos, o apelo populista do discurso fez com que essas demandas viessem de todas as partes: do Congresso Nacional, por meio de emendas parlamentares que chegavam a fazer com que o orçamento do esporte na LOA atingisse mais de dez vezes o inicialmente proposto[28], cujos autores viam em construções de ginásios e outros equipamentos esportivos uma boa forma de consolidar seus nomes junto às suas "bases"; por meio de instituições filantrópicas (algumas nem tanto) que levavam seus projetos de grande impacto social, porém que necessitavam da "ajuda" do governo para serem implementados, ONGs, universidades, sistema "s", enfim, toda entidade que descobria as ações governamentais no setor do esporte e pressionavam para liberar recursos a fim de implementá-las em suas comunidades. Esses interesses também tiveram de ser atendidos para que aqueles outros também pudessem (porém sem a mesma presteza, como veremos ainda neste trabalho).

Nesse período, observamos que as próprias entidades de administração do esporte também começam a pleitear recursos para desenvolver "projetos sociais". Por meio do discurso de que os atletas de rendimento – especialmente aqueles com mais fama em suas modalidades – são "modelos" e referências para as crianças pobres, que podem ver no esporte, pelo exemplo de tais atletas, uma alternativa para as suas vidas. Essa retórica velha e desgastada faz lembrar o igual velho messianismo que perambulou pela educação e considerava esta como solução para os problemas colocados pela questão social, só que agora adaptado para o esporte.

O reacionarismo desse discurso é patente, ou melhor, é patético. Como vamos observar a seguir, tais políticas não se distanciavam da ação do governo nas demais áreas sociais. As características fragmentárias, assistencialistas, clientelistas, focalistas, populistas, suportadas com recursos sempre insuficientes, negociados não raramente em função do atendimento de interesses governamentais, também se fizeram presentes no setor esportivo.

[28] Como era um ministério que proporcionalmente recebia mais recursos de emendas parlamentares, foi também seguidamente o que historicamente mais teve seus recursos contingenciados.

4.4. AS AÇÕES GOVERNAMENTAIS E OS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA O ESPORTE NO PERÍODO 1989-1994: PRIORIDADE AO SETOR PRIVADO

Encontramos dificuldades com relação à disponibilidade e/ou confiabilidade das informações referentes ao período 1989-1994. As informações a que tivemos acesso são genéricas e esparsas. Nesse período, o setor esportivo terá três diferentes organizações político-administrativas (vinculada ao MEC – a SEED –, até 1990; Secretaria de Desportos (Sedes) –, vinculada à Presidência da República; Secretaria de Desportos (também denominada Sedes), vinculada ao MED). Este fato dificulta a localização de informações. A adaptação de cargos, funções, orçamentos, etc., são ações que levam tempo significativo para serem feitas e acabam por imobilizar a ação governamental. Acrescente-se a isso o fato de que, nesse período, as ações desses órgãos estavam quase exclusivamente voltadas para a elaboração de uma nova legislação infraconstitucional. Finalmente, vale citar ainda que durante esses anos o país passava por grave crise econômica e institucional, com a implantação de vários planos de estabilização, mudança de moeda e o *impeachment* de Collor de Mello.

Supomos que esses fatos tenham contribuído para que as informações a que tivemos acesso sejam genéricas e pouco explicativas. Porém, resolvemos apresentá-las e analisá-las por entendermos que elas, assim como a ação para elaborar uma nova legislação infraconstitucional, demonstram os interesses mobilizados na relação do Estado com o setor esportivo.

Lembremos que o financiamento da ação governamental no esporte àquela época tinha sua origem no Fundo de Educação Física e Desportos[29], instituto legal que centralizava os recursos do setor gerados por fontes do Orçamento Geral da União (OGU).

Em 1981, a portaria do MEC n.º 648/1981 estabeleceu normas para a aplicação desses recursos especificando competições esportivas, congressos e manutenção de serviços administrativos (BRASIL, 1981). Como até o ano de 1989 (inclusive) nem a estrutura político-administrativa do esporte é alterada, nem será publicada outra

[29] Esse fundo recebeu nova denominação na Lei Zico, passando a se chamar Fundo de Desenvolvimento do Desporto (Fundesp).

normatização para aplicação de recursos, cremos que as ações desenvolvidas no setor também não sofreram alterações significativas. Permaneceu o investimento no desporto de rendimento, atitude que atendia prioritariamente aos interesses das entidades administradoras do esporte.

Quadro 15: Demonstrativo de despesas realizadas pelo MEC, por programas. Em 1000 CR$

Programa	1986		1987		1988		1989		1990	
	CR$	%	CR$	%	CR$	%	CR$	%	CR$	%
Administração	916,2		3.756,1		16.639,4		715.558,0		12.760.952,2	
Administração financeira	643,6		2.302,2		17.234,4		27.752,0		4.396.285,3	
Planejamento governamental	468,3		4.544,2		16.795,0		22.458,0		496.310,3	
Ensino de 1º. grau	13.505,1		38.608,9		223.741,8		2.991.903,0		147.197.386,6	
Ensino de 2º. grau	2.868,8		10.467,4		94.688,4		1.505.250,0		31.027.028,9	
Ensino superior	20.487,4		89.564,8		813.738,9		11.774.981,0		215.764.130,3	
Ed. física e desportos	**226,3**		**1.124,1**		**7.846,4**		**45.010,0**		**1.145,5**	
Assistência a educandos	124,4		543,1		3.952,7		11.310,0		1.486.773,0	
Educação especial	150,1		278,8		4.955,7		60.990,0		814.189,6	
Outros	1.647,6		7.706,2		102.306,5		1.256.318,0		103.496.111,4	
Total										

Fonte: Quadro de detalhamento de despesa (QDD), MEC, apud Marques (1991)

Por meio desse quadro, observamos que os recursos aplicados no esporte são insuficientes, chegando a um patamar irrisório em 1990. Esse fato corrobora com nossa tese sobre as dificuldades impostas por mudanças na estrutura político-administrativa do esporte e as turbulências institucionais na ação governamental nesse ano. As prioridades estabelecidas na aludida portaria fazem-nos pensar que os recursos eram alocados basicamente nas entidades federais de administração do esporte.

Entre 1991 e 1993, não encontramos documentos que nos permitissem analisar a ação governamental no setor esportivo no que se refere à política pública de esporte propriamente dita (*policies*), nem dados sobre os gastos efetuados no setor. Apenas em 1994, último ano do governo Itamar Franco, já em clima de relativa estabilidade institucional, encontramos documentos com alguma confiabilidade no que diz respeito aos dados dos investimentos governamentais no setor do esporte (BRASIL, 1994). Além disso, a Sedes retornou para a estrutura do MEC desde o ano anterior, portanto, mais organizada do ponto de vista estrutural. Entretanto, encontramos no próprio relatório o parecer do auditor do FNDE, João Gonçalves Fonseca, justificando “as distorções ocorridas entre orçamento e execução, tanto da receita quanto da despesa, por ser conseqüência de problemas estruturais e em função de ser o primeiro exercício

de sua gestão" (BRASIL, 1994, p. 6).

A dificuldade de análise desse documento está no fato de as ações não serem discriminadas. Ele apresenta o balanço financeiro com "o objetivo de registrar as operações financeiras, evidenciando a arrecadação, o desembolso e as disponibilidades" (BRASIL, 1994). No entanto, não foi possível discriminar para quais instituições foram remetidos os recursos.

Para o ano de 1994, foram previstas receitas e despesas orçamentárias na ordem de R$ 27.804.822,00. Pelo lado da receita, deste total foram executados R$ 21.128.066,06. Pelo lado da despesa, foram liquidados no exercício de 1994 R$ 9.899.082,07 e repassados 10.765.679,34. O saldo, portanto, foi de 1.358.806,34. Além disso, em "restos a pagar" encontramos o valor de R$ 163.377,55. O documento permite que observemos as despesas de custeio e de capital. Como estas são bem maiores do que aquelas e sendo tais recursos utilizados basicamente em infra-estrutura, podemos supor e talvez até concluir que em 1994 a maior parte dos recursos aplicados no esporte pelo governo federal foi destinada à construção de equipamentos esportivos. O valor concedido para repasses e os seus usos correntes, normalmente realizados para estados e municípios, ajudam a comprovar esta hipótese.

Enfim, nesse período podemos observar que, além dos recursos destinados ao esporte sofrerem reduções, sua aplicação pode ser questionada tendo-se como referência o que foi estabelecido na CF de 1988. Ao contrário do que diz a referida Constituição, os recursos do fundo público foram majoritariamente aplicados no esporte de rendimento (equipamentos, quadras e competições), fato que revela que os interesses das elites esportivas se sobrepuseram ao estabelecido na lei constitucional.

4.5. O ESPORTE NO PRIMEIRO GOVERNO DE FHC

No primeiro governo de FHC, o setor esportivo sofreu nova reestruturação. Foi criada uma autarquia federal – o Indesp – vinculada ao Ministério da Educação, em cujo nome foi acrescentado "e Desporto" (MED). Também foi criada a pasta do Gabinete do Ministro Extraordinário do Esporte, cabendo ao Indesp assessorar técnica e administrativamente o ministro. O Indesp incorporou como suas as atribuições de

órgãos extintos tais como a Sedes, o CSD (substituído pelo Conselho Deliberativo do Indesp) e o Fundesp.

Em 1995, no âmbito da funcional programática[30] "Educação Física e Desporto" foram criados sete programas com diferentes ações direcionadas à sociedade, além daqueles relacionados a capacitação e assistência do servidor público e manutenção administrativa do órgão[31].

O primeiro programa denominou-se "Desenvolvimento e Melhoria da Qualificação da Prática Desportiva", tendo como objetivo promover e apoiar o Sistema Brasileiro do Desporto. Era constituído por duas principais ações: Estudos e Pesquisas Sociais e Econômicas na Área do Desporto e Desenvolvimento de Multimeios na Área do Desporto. A primeira ação tinha por fim fomentar o desenvolvimento de estudos e pesquisas no esporte nas suas diferentes manifestações: rendimento, educacional e participação. A segunda ação finalizava promover e difundir a modernização esportiva facilitando o acesso a informações do setor.

O segundo programa denominou-se "Promoção do Desporto nas Escolas e nas Comunidades". Era constituído por três diferentes ações: Adequação da Rede de Infraestrutura, Desenvolvimento de Recursos Humanos e Apoio a Eventos Desportivos Escolares e Comunitários. Estas ações destinavam-se a promover o acesso às práticas esportivas no sistema de ensino e em diversos segmentos da sociedade. Nesse sentido, o governo alocava recursos para construção e reforma de espaços esportivos, apoiava e realizava eventos científicos e esportivos para a comunidade e para os escolares.

O terceiro programa denominou-se "Fomento ao Desporto de Rendimento". Sua única ação objetivava a apoiar as entidades federais de administração do desporto visando à melhoria da qualidade do desporto brasileiro e para participação em eventos internacionais.

O quarto programa denominou-se "Estudo e Fomento às Atividades Desportivas

[30] "Funcional programática" é a denominação das áreas nas quais o governo aloca recursos tendo como referência um setor ou uma função tal como Educação e Cultura, Habitação e Urbanismo, etc. Atualmente, usa-se a expressão "classificação funcional". Sobre o assunto, ver Manual Técnico do Orçamento (Brasil, 2001g)

[31] Todas as informações deste item do trabalho foram colhidas do Relatório de Prestação de Contas do Indesp, exercício de 1995. Cf. Brasil (1995c)

com Identidade Cultural". Constituído por seis diferentes ações, visava apoiar atividades esportivas relacionadas à história e à cultura do povo brasileiro.

O quinto programa denominou-se "Fomento e Desenvolvimento do Deporto para Pessoas Portadoras de Deficiência" e era composto de um conjunto de ações presentes nos outros programas, porém direcionadas às pessoas portadoras de deficiência: construção, ampliação e reforma de espaços esportivos, compra de livros e equipamentos, realização e apoio a eventos e cursos, difusão de informações e apoio a pesquisas.

O sexto programa denominou-se "Assistência ao Atleta Profissional e ao em Formação". Este programa tinha por objetivo prestar assistência social e educativa aos atletas de forma que pudessem exercer uma profissão ao término de sua carreira esportiva.

Finalmente, o sétimo programa, "Fomento ao Desporto dos Estados e do Distrito Federal", foi formulado para transferir recursos financeiros para as secretarias estaduais e do Distrito Federal ou órgãos equivalentes, devendo tais recursos ser aplicados no fomento do desporto não-profissional.

As justificativas apresentadas no referido relatório para a não-execução de todo o orçamento previsto são formuladas em torno da dificuldade de implantação do Indesp. De acordo com o relatório de prestação de contas, os recursos previstos para o ano de 1995 passaram a ser liberados a partir do mês de junho desse ano, sendo que dois terços do total foram liberados apenas no mês de dezembro.

Tabela 5. Programas e recursos orçamentários executados - 1995

1. Programa Desenvolvimento e Melhoria da Qualificação da Prática Desportiva			
Ação	Metas	Programado	Executado
1.1. Estudos e pesquisas sociais e econômicas na área do desporto	- Instituição privada apoiada - Material técnico-científico produzido - Evento científico realizado /apoiado	7 8 9	7 2 1
Recursos	R$	1.806.159,00	1.635.658,94
1.2. Desenvolvimento de multimeios na área do desporto	- Instituição privada apoiada - Material técnico-científico produzido - Evento científico realizado /apoiado	13 3 5	0 4 0
Recursos	R$	961.578,00	486.896,00
2. Programa Promoção do Desporto nas Escolas e Comunidades			
Ação	Metas	Programado	Executado
2.1. Adequação da rede de infraestrutura	- Espaço desportivo construído - Espaço desportivo reformado	29 4	32 9
Recursos	R$	19.616.535,00	17.924.966,10
2.2. Desenvolvimento de recursos humanos	- Projeto apoiado - Evento desportivo promovido/ apoiado	15 6	13 8
Recursos	R$	9.171.632,00	3.860.591,71

2.3. Apoio a eventos desportivos escolares e comunitários	- Evento desportivo promovido/ apoiado - Competições desportivas promovidas/ apoiadas	10 20	9 4
Recursos	R$	5.372.018,00	1.225.926,59
3. Programa Fomento ao Desporto de Rendimento			
Ação	Metas	Programado	Executado
3.1. Apoio a entidades federais de administração do desporto	- Evento desportivo promovido/ apoiado	115	79
Recursos	R$	9.279.029,00	5.706.58,08
4. Programa Estudo e Fomento às Atividades Desportivas com Identidade Cultural			
Ação	Metas	Programado	Executado
	- Curso realizado - Material técnico-científico-cultural-desportivo catalogado e conservado - Competições desportivas promovidas/ apoiadas - Estudos e pesquisas desenvolvidos - Evento científico realizado/ apoiado - Material técnico científico editado	2 4 14 7 4 7	1 0 1 2 0 0
Recursos	R$	850.611,00	143.613,50
5. Programa Fomento e Desenvolvimento do Desporto para Pessoas Portadoras de Deficiência			
Ação	Metas	Programado	Executado
	- Espaço esportivo adaptado - Espaço desportivo ampliado - Espaço desportivo recuperado - Equipamento adquirido - Livros adquiridos - Evento desportivo promovido/apoiado - Evento apoiado - Evento realizado - Curso realizado - Difusão de informações - Estudos	6 3 5 40 1.100 14 0 0 0 0 0	5 0 0 3 0 44 9 6 10 3 1
Recursos	R$	2.845.462,00	2.464.198,51
6. Assistência ao Atleta Profissional e ao em Formação			
	- Atleta assistido	5.200	4.500
Recursos	R$	2.630.803,00	1.876.500,00
7. Fomento ao Desporto dos Estados e do Distrito Federal			
	- Fomento ao desporto dos Estados e do Distrito Federal		
Recursos	R$	21.743.599,00	20.386.476,37

Fonte: Brasil (1995c)

Outro dado importante é o fato de o Fundesp não dispor de uma rubrica para atender gastos com manutenção e funcionamento administrativo, despesas que eram pagas por meio do orçamento da extinta Sedes. Quando o Indesp foi criado, não foi realizada a transferência desses recursos para atender as funções administrativas do novo órgão. O relatório apresenta, ainda, problemas recorrentes na administração pública, como falta de pessoal, dotação orçamentária insuficiente para atender as demandas, contingenciamentos e atrasos na liberação do orçamento. O quadro abaixo apresenta os programas, as ações e os recursos financeiros programados e executados.

O relatório de atividades apresenta a relação de convênios realizados em 1995.

Dos 222 convênios celebrados pelo Indesp, 134 foram feitos com entidades administradoras do esporte (confederações e associações esportivas), 23 com universidades, 32 com prefeituras, 10 com secretarias de Estados, 6 com o Distrito Federal, 15 com entidades filantrópicas e um com o sistema “s”. Destacamos que há um predomínio de construções de infraestruturas esportivas (ginásios, quadras) nos convênios realizados com prefeituras e secretarias de Estado. Por um lado, observamos que é evidente o privilégio com relação à manifestação do esporte de rendimento. Por outro lado, há uma grande alocação de recursos majoritariamente em entidades federais de administração do esporte (privadas). É importante frisarmos que, apesar das dificuldades apresentadas para executar o orçamento, há prioridade de fato para atender às demandas do esporte de rendimento e de suas entidades.

O segundo ano do governo FHC correspondeu ao primeiro ano do PPA 1996-1999. O texto sobre o esporte constante na proposta do PPA 1996-1999 é extremamente genérico, revelando apenas um conjunto de intenções, conforme quadro abaixo.

Quadro 16: Principais ações na área do desporto – PPA 1996 - 1999

- difusão da prática de atividades esportivas;
- viabilização de novas fontes internas e externas de recursos para o desenvolvimento do desporto;
- promoção de iniciativas que permitam a integração da criança, do adolescente, da pessoa portadora de deficiência e do idoso em práticas desportivas;
- incentivo ao associativismo desportivo comunitário;
- apoio a programas de capacitação de recursos humanos na área;
- implantação de política de esporte que privilegie seu caráter educativo, tanto na escola como fora dela.

Fonte: PPA 1996-1999 (BRASIL, 1996d)

O referido relatório esteve disponível no portal da Secretaria de Orçamento Federal no cadastro de ações do setor esportivo com as respectivas metas a serem alcançadas no período do PPA 1996-1999. Apresentamos no quadro abaixo as ações (projetos e atividades) previstas no subprograma esporte amador. Deixamos de

apresentar dados sobre programas administrativos e de assistência e capacitação dos servidores públicos. Com base nos referidos relatórios, observamos que, para o setor esportivo, o PPA previu seis ações objetivando atingir 19 metas, conforme quadro abaixo.

Quadro 17: Plano Plurianual 1996-1999: Esporte

Subprograma esporte amador	Meta Física			
	1996	**1997**	**1998**	**1999**
01. Construção e Equipamentos de Instalações Desportivas				
1.1. Infra-estrutura desportiva	40	40	40	40
02. Coordenação e Orientação das Políticas Governamentais				
03. Promoção do Desporto de Rendimento				
3.1. Realização de competições nacionais e internacionais	96	96	96	96
3.2. Publicações	48	48	48	48
3.3. Capacitação de atletas	48	48	48	48
04. Fomento do Desporto dos Estados e do DF	27	27	27	27
05. Mobilização da Sociedade pela Ação Desportiva				
5.1. Projetos desportivos educacionais – Esporte Educacional nas Escolas	1.160	1.160	1.160	1.160
5.2. Publicações técnico-científicas	160	160	160	160
5.3. Campanhas publicitárias	16	16	16	16
5.4. Eventos desportivos promovidos e apoiados	240	240	240	240
5.5. Comunidades assistidas – Esporte Solidário	940	940	940	940
5.6. Projeto Pessoas Portadoras de Deficiência – Esporte para Pessoas Portadoras de Deficiência	1.322	1.322	1.322	1.322
06. Desenvolvimento e Difusão Tecnológica e Científica do Desporto				
6.1. Apoio a estudos e projetos	48	48	48	48
6.2. Premiações a produções técnicas e científicas	4	4	4	4
6.3. Edição e distribuição de material técnico e científico	288	288	288	288
6.4. Publicações técnicas de informações desportivas	160	160	160	160
6.5. Projetos com universidades	20	20		20
6.6. Eventos científicos	120	120	120	120
6.7. Cooperação técnica	64	64	64	64
6.8. Pesquisas realizadas	60	60	60	60

Fonte:Brasil (1996b)

Entretanto, este cadastro não corresponde à realidade. Quando comparamos com os relatórios de prestação de contas do Indesp, encontramos muitas diferenças. Infelizmente, as informações disponibilizadas por meio eletrônico são muito pouco confiáveis, dificultando o controle público das ações governamentais. Adiante apresentamos o quadro 17, com informações constantes nos relatórios de prestação de contas dos anos 1996 a 1999.

Quadro 18: Ações governamentais no setor esportivo: período 1996-1999

Subprograma esporte amador	Meta Física											
	1996			1997			1998			1999		
	Prog.	Exec.	%	Prog.	Exec.	%	Prog.	Exec.	%	Prog.	Exec.	%
01. Construção e Equipamentos de Instalações Desportivas												
1.1. Instalações recuperadas	5	0	0	7	5	71,43	-	-	-	30	7	23,33
1.2. Município atendido	3	1	33	-	-	-	-	-	-	-		-
1.3. Projeto apoiado	3	0	0	-	-	-	-	-	-	3	1	33,33
1.4. Unidade da federação atendida	1	0	0	-	-	-	-	-	-	-		-
1.5. Centro de desporto apoiado/implantado	1	0	0	1	0	0	4	2	50	2	1	50
1.6. Instalação construída	63	0	0	-	-	-						
1.7. Quadra esportiva construída	77	0	0	333	225	67,57	609	164	26,93	287	92	32,06
1.8. Quadra esportiva equipada	1	0	0	11	11	100	14	4	28,5	59	11	?
1.9. Quadra esportiva construída/equipada										474	123	25,95
1.9. Comunidade assistida	-	-	-	23	29	126,09	50	84	168,00	1495	298	19,93
1.10. Comunidade atendida										13	8	61,54
1.11. Espaços desportivos reformados	-	-	-	63	53	84,13	1	1	100	1	0	0
1.12. Espaços desportivos construídos	-	-	-	-	-	-	4	3	75	5	4	80
1.13. Ginásios de esportes recuperados	-	-	-	-	-	-	39	12	30,77	1	1	100
1.14. Ginásios de esportes construídos	-	-	-	-	-	-	12	12	100	110	18	16,36
1.15. Ginásio poliesportivo reformado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	3	50
1.16. Ginásio poliesportivo equipado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	228	23	10,09
1.17. Unidade esportiva ampliada	-	-	-	-	-	-	1	1	100	-		-
1.18. Unidade esportiva aparelhada	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	--	-
1.19. Unidade construída	-	-	-	-	-	-	321	164	51,09	9	4	44,44
1.20. Área construída	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60360,	8640,	14,31
02. Coordenação e Orientação das Políticas Governamentais												
2.1. Eventos realizados	-	-	-	12	2	16,67	8	0	0	-		-
2.2. Eventos apoiados	-	-	-	-	-	-	1	0	0	-		-
2.3. Projetos apoiados	-	-	-	-	-	-	2	0	0	6	0	0
03. Promoção do Desporto de Rendimento										-		
3.1. Realização de competições nacionais e internacionais	60	43	71	25	75	300	37	88	237,84	25	81	324
3.2. Publicações realizadas	20	0	0	-	-	-	-	-	-	-		-
3.3. Capacitação de atletas	-	-	-	48	0	0	-	-	-	-		-
3.4. Evento realizado	10	0	0	-	-	-	-	-	-	-		-
3.5. Técnico capacitado	-	-	-	-	-	-	4	669	16.725,	48	65	135,42
04. Fomento do Desporto dos Estados e do DF	324	108	33	27	27	100	27	27	100	27	27	100
05. Mobilização da Sociedade pela Ação Desportiva										-		
5.1. Projetos desportivos educacionais – Esporte Educacional nas Escolas	-	-	-	-	-	-	51	39	76,47	32	28	87,50
5.2. Publicações técnico-científicas	12	0	0	-	-	-	2	1	50	32000	2500	7,81
5.3. Campanhas publicitárias	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
5.4. Eventos desportivos promovidos e apoiados	29	43	148				-	-	-	112	11	
5.5. Comunidades assistidas – Esporte Solidário	199	111	55	304	354	116,45	173	572	330,64	701	934	133,24

5.6. Comunidade atendida	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	30	750
5.6. Projetos PPD – Esporte para PPD	-	-	-	-	-	-	20	9	45	-	-	-
5.7. Competições PPD	-	-	-	-	-	-	56	29	51,79	-		-
5.8. Projeto apoiado	44	41	93	137	125	91,24	-	-	-	41	65	158,54
5.9. Curso apoiado	60	0	0	-	-	-	-	-	-	-		-
5.10. curso realizado	67	7	10	-	-	-	-	-	-	-		-
5.11. Evento promovido/realizado	29	43	148	6	19	316,67	35	15	42,86	118	43	?
5.12. Material técnico/científico editorado	-	-	-	25	1	4,0	-	-	-	-		-
5.13. Competições nacionais/internacionais	-	-	-	12	33	275	-	-	-	-		-
5.14. Município atendido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	104	809	777,88
5.15. Unidade federativa atendida	-	-	-	-	-	-	-	-	-	27	27	100
5.16. Infraestrutura implantada	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0	0
06. Desenvolvimento e Difusão Tecnológica e Científica do Desporto												
6.1. Apoio a estudos e projetos	-	-	-	-	-	-	42	2	4,76	15	24	160
6.2. Premiações a produções técnicas e científicas	-	-	-	1	2	200	-	-	-	0	1	S/prog.
6.3. Edição e distribuição de material técnico e científico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		-
6.4. Publicações técnicas de informações desportivas	-	-	-	24	1	4,17	-	-	-	8	1	12,50
6.5. Projetos com universidades	4	2	50	10	17	170	-	-	-	-	-	-
6.6. Projetos desenvolvidos	-	-	-	1	2	200	7	0	0	-		-
6.7. Eventos científicos	13	8	62	3	2	66,67	12	2	16,67	-	-	-
6.8. Cooperação técnica	10	2	20	-	-	-	-	-	-	0	4	S/prog.
6.9.Material técnico-científico editado	-	-	-	3	0	0	4	3	75	-		-
6.10. Pesquisas realizadas	-	-	-	20	5	25	10	0	0	-		-
6.11. Material catalogado/conservado	26	5	20	-	-	-	9	6	66,67	-		-
6.12. Centro de excelência construído	-	-	-	-	-	-	4	0	0	2	0	0
6.13. Centro de excelência equipado	-	-	-	-	-	-	50	4	8,0	2	2	100
07. Programa Vida Ativa										-		
7.1. Eventos realizados	-	-	-	10	0	0	27	0	0	-		-
7.2. Pesquisas desenvolvidas	-	-	-	10	0	0	-	-	-	-		-
7.3. Prêmios concedidos	-	-	-	1	0	0	-	-	-	-		-
7.4. Publicações realizadas	-	-	-	10	0	0	-	-	-	-		-
08. Assistência ao atleta profissional e ao em formação										-		
8.1. Atletas assistidos	-	-	-	-	-	-	6000	4.550	74,17	7200	0	0
09. Cooperação internacional – participação em organismos internacionais										-		
9.1. Cotas contributivas efetuadas	-	-	-	-	-	-	2	0	0	-		-

Fonte: Brasil (1996b, 1997c, 1998c, 1999a)

-

No discurso governamental, as ações prioritárias no setor do esporte contidas no PPA eram concebidas para atingirem “ampla repercussão social e educacional” (BRASIL, 1997d). Seus objetivos seriam “fomentar o esporte social” em “comunidades que contemplam sobretudo as crianças e adolescentes carentes, além dos portadores de deficiência física e atletas em geral” (BRASIL, 1997d).

Nesse sentido, o relatório destacava como prioritário o Programa de Mobilização da Sociedade pela Ação Desportiva Comunitária, constituído pelas ações (projetos e atividades): Esporte Solidário, Infraestrutura Desportiva, Esporte Educacional, Esporte para Pessoas Portadoras de Deficiência, Atividade Física para a Terceira Idade e Esporte de Criação Nacional.

O Esporte Solidário teve por objetivo “garantir o desenvolvimento de projetos de esporte para crianças e adolescentes em regiões de reconhecida carência assistencial” (BRASIL, 1997d, p. 5). Essa ação previa a realização de parcerias com segmentos da sociedade para otimizar espaços e infraestruturas já instalados, apoiar atividades em andamento e mobilizar agentes visando massificar as praticas esportivas.

A ação de infraestrutura objetivou implantar, modernizar, adequar quadras, ginásios e outros espaços esportivos, principalmente “em áreas carentes e de população de baixa renda” (BRASIL, 1997d, p. 5).

A ação Esporte Educacional na Escola foi desenvolvida em parceria com secretarias de educação e/ou esporte e objetivou garantir aos alunos de 1.º e 2.º graus das redes públicas de ensino o acesso ao esporte mediante eventos como os Jogos das Escolas Públicas Brasileiras. A ação envolveu treinamento de professores nos estados.

No âmbito da ação relacionada à pessoa portadora de deficiência, foram propostos atividades como a implantação de núcleos de atendimento desportivo, projetos de apoio à pesquisa, documentação e informação, entre outros. Além disso, o relatório destacava a realização de vários eventos de esporte de rendimento apoiados pelo Indesp.

O documento também conferia atenção especial a ação que visou implementar atividades físicas para a terceira idade, a realização dos Jogos da Juventude e os investimentos na área científica e tecnológica do esporte.

O discurso governamental contrasta com a realidade que podemos evidenciar pelos quadros elaborados a partir dos próprios relatórios de prestação de contas do governo. A ação que propunha fomentar a prática da atividade física para a terceira idade não foi executada em nenhum dos anos do PPA. Para as pessoas portadoras de deficiência, foram executadas ações apenas em 1998, atingindo apenas 45% da meta inicialmente programada. Quanto à ação referente às infraestruturas esportivas, observamos que os níveis de execução em relação ao proposto inicialmente foi praticamente insignificante. Apenas na ação Construção de Quadras Esportivas observamos que as metas programadas superaram a programação inicial, nos anos de 1997 e 1998. Porém, também nesse item houve diferenças significativas para baixo entre o programado e o executado no ano de 1999. Essa ação, como outras constituintes do item Construção e Equipamentos de Instalações Esportivas, foram as que mais se beneficiaram de emendas parlamentares – recursos colocados à disposição dos deputados para emendarem o OGU –, fato explicado pelo interesse do parlamentar em atender suas "bases" eleitorais.

As justificativas para o fraco desempenho na execução das ações é recorrente no âmbito da administração pública no setor esportivo e se dão em torno de questões tais como a falta de estrutura e recursos humanos, contingenciamento e liberação tardia de recursos financeiros para a celebração de convênios. Em síntese, as ações no setor do esporte padeciam de graves problemas de gestão, fato que certamente comprometia o alcance dos objetivos estabelecidos.

Esses problemas já eram patentes desde a criação da autarquia, que sempre esteve envolvida em escândalos de improbidade administrativa como, por exemplo, nos casos de superfaturamento evidenciados em alguns convênios em 1996, fato que levou o ministro Pelé e o presidente da República a exonerarem boa parte da cúpula da autarquia, inclusive seu presidente. Com o passar do tempo, outros atos ilícitos se repetiriam dentro da estrutura do Indesp, constatados pelas auditorias realizadas no órgão. Em 1999, com a denúncia do esquema de favorecimento para liberação de autorização para funcionamento de bingos, amplamente coberta pela mídia, o governo tomou a decisão de extinguir o Indesp e criar uma nova estrutura administrativa para o setor esportivo – a SNE –, vinculada agora ao MET.

É interessante perceber que esses problemas de gestão não interferiram nas ações referentes ao esporte de rendimento. Os índices de execução das ações apenas no ano de 1996 ficaram abaixo de 100%; nos outros anos, em algumas ações implementadas, como a realização de competições nacionais e internacionais, atingiu-se com facilidade mais de 300% das metas inicialmente estabelecidas. Nesse caso, o fato fala por si!

O primeiro governo de FHC (e como veremos logo a seguir, o segundo também) foi marcado pela retórica no setor social. A característica maior da ação governamental era o assistencialismo, por meio de ações emergenciais, tópicas e eventuais, na maior parte das vezes implementadas sem a garantia de fluxo de recursos para garantir sua continuidade. Outro aspecto a salientar é a fragmentação das ações, isto é, um grande número de atividades e projetos numa mesma área em detrimento da ausência de ações em outras. No setor esportivo, esses aspectos são facilmente observáveis. Construção de quadras, ginásios e similares e realização de eventos esportivos, ações caracterizadas como projetos, que não exigem a continuidade da ação governamental, foram as que receberam alocação de maior quantidade de recursos. Além de atenderem a interesses muito particulares, tais ações não comprometiam o Estado no que se refere à continuidade de sua intervenção social.

Tal discurso contradiz-se quando observamos e temos como referência a realidade social, constatada por meio de alguns dados sobre o Brasil nesse período. De acordo com o relatório da Cepal (2000, apud GUILHON, 2001), a década de 1990 – boa parte dela governada por FHC – foi pior do que a década de 1980, considerada como a década perdida. Houve diminuição de 48% de empregos na indústria, perda do equivalente a um terço dos direitos sociais, diminuição da renda média do trabalhador, entre outros. No entanto, a retórica governamental foi eficiente e, de certa maneira, contribuiu para garantir mais quatro anos de mandado para FHC.

4.6. O ESPORTE NO SEGUNDO GOVERNO DE FHC

Em 1999, as ações sob responsabilidade do Indesp sofreram modificações e foram incorporadas ao PPA 2000-2003. Foram criados quatro grandes programas:

Brasil, Potência Esportiva; Esporte, Direito de Todos; Esporte Solidário; e Gestão da Política do Esporte. Esses programas, seguindo nova normatização para elaboração do PPA, constituíram-se em diversas ações[32].

No novo PPA (2000-2003), o programa Esporte Solidário teve seu objetivo modificado e ampliado: passou a ser o de "diminuir a situação de exclusão e risco social de crianças, adolescentes e jovens carentes, de 7 a 24 anos, pela intensificação da prática esportiva" (BRASIL, 2000f, p. 4). O Esporte Solidário era constituído por seis ações programáticas: I - Implantação de núcleos de esporte em comunidades carentes; II – Funcionamento de núcleos de esporte em comunidades carentes; III – Modernização de infraestrutura em comunidades carentes; IV – Implantação de infraestruturas esportiva em comunidades carentes; V – Capacitação de recursos humanos em esporte; VI – Apoio a projetos preventivos de caráter social voltados ao esporte e à integração comunitária.

O programa Esporte Solidário previa a realização de cinco tipos diferentes de atividades. Além do esporte, que era obrigatório, o programa oferecia atividades de reforço escolar, reforço alimentar, educação para a saúde e arte-educação. Desse modo, por meio da "valorização das atividades lúdico-desportivas", consideradas como "atos humanos e sociais no exercício da cidadania", o programa pretendia atender ao dever estipulado pelo Art. 217 da CF de 1988 (BRASIL, 2000f, p. 4).

O programa Brasil, Potência Esportiva destinou-se a melhorar aspectos qualitativos e quantitativos do Sistema Nacional do Desporto. A lógica do programa estava em que a melhoria do desempenho de atletas e para-atletas em competições nacionais e internacionais dependeria do aperfeiçoamento da competência administrativa e desportiva do setor, de forma a permitir-lhes o pleno exercício de sua autonomia organizacional e operacional. Os recursos previstos para financiar o programa "são específicos para atender às entidades nacionais de administração do desporto em competições internacionais e, quanto ao desporto para pessoas portadoras de deficiências, também nacionais [...]" (BRASIL, 2000f, p. 6). A prioridade do programa era atender às modalidades olímpicas e paraolímpicas, e seu conjunto de ações destinava-se a custear despesas com passagens aéreas e terrestres, além de

[32] Veja-se quadro na próxima página.

hospedagem e alimentação. O programa também custearia o transporte de equipamentos, arbitragens, premiações, divulgação de eventos, entre outros. Em 2000, esse programa recebeu um crédito suplementar de R$ 10,5 milhões para atender especificamente ao COB em suas necessidades relativas à participação brasileira nos XXVII Jogos Olímpicos de Verão. Nas ações do programa destacam-se ainda aquelas relativas à capacitação de gestores e técnicos do esporte.

O programa Esporte, Direito de Todos tinha o objetivo de "contribuir para a inserção social, a melhoria da qualidade de vida e a formação da cidadania, por meio da prática esportiva e de lazer, considerando as dimensões culturais e educacionais" (BRASIL, 2000f, p. 8). Desse modo, visava à "democratização da prática esportiva a diversos segmentos sociais, com enfoque na valorização do ser humano, contribuindo sobremaneira para a formação da cidadania e da melhoria da qualidade de vida da população brasileira" (BRASIL, 2000f, p. 8).

Esse programa era constituído pelas seguintes ações: I – Capacitação de recursos humanos em esporte e lazer, direcionada para professores das escolas públicas para capacitá-los para trabalhar numa perspectiva educativa do esporte, inclusive com pessoas portadoras de deficiência; II – Modernização de centro científico e tecnológico para o esporte, destinada a prover recursos para o setor esportivo com o objetivo de capacitar seus integrantes para utilizar tecnologias modernas que garantissem o bom desempenho de atletas; III – Promoção de eventos científicos e tecnológicos, voltado para estratégias de ação à prática desportiva; IV – Implantação e funcionamento de núcleos de esporte, que teve por fim fomentar o esporte como meio de educação e de formação para a cidadania; V – Promoção de eventos esportivos de identidade cultural e criação nacional, que se destinava à promoção de atividades esportivas com perfil na cultura lúdica presente nas tradições do povo brasileiro; VI – Promoção de eventos de esporte e lazer, que objetivava divulgar ações no âmbito do esporte educacional. Esse programa foi extinto em 2001, último ano de sua implementação, sendo que algumas de suas ações foram incorporadas em outros programas.

No lugar do programa Esporte, Direito de Todos foi colocado o programa Esporte na Escola, lançado oficialmente em junho de 2001. Sua meta era audaciosa: beneficiar

36 milhões de crianças matriculadas nas escolas públicas. Sua proposta era a de viabilizar a prática do esporte na escola, tomando o cuidado de que essa prática não substituísse a educação física, articulando esse tipo de atividade ao seu projeto político-pedagógico. O programa partia do princípio de que a educação física era um pré-requisito para que o esporte pudesse ocorrer na escola de forma democrática e não-seletiva e ser tratado como "um instrumento pedagógico [integrado] às finalidades da educação, de desenvolvimento de individualidades, de formação para a cidadania e de orientação para a prática social" (BRASIL, 2002b, p. 8). O programa tinha três linhas estratégicas: "1. incentivo à prática da Educação Física no ensino fundamental; 2. construção de infraestrutura esportiva nas escolas; 3. desenvolvimento de atividade esportiva na escola" (BRASIL, 2002b, p. 8).

Do ponto de vista das ações propostas para o programa, não houve inovações. Eram elas: I - Implantação de infraestrutura esportiva em escolas, objetivando a construção de quadras poliesportivas na escola; II – Funcionamento de núcleos de esporte em escolas, estrutura criada para fazer com que o esporte chegasse na escola; III – Capacitação em recursos humanos em esporte escolar, objetivando capacitar professores visando à implementação do programa de acordo com as suas diretrizes; IV – Edição e distribuição de material técnico-didático, visando prover material didático para atualização dos professores de educação física; V – Concurso temático sobre educação física, visando estimular a produção bibliográfica sobre o tema esporte escolar; VI – Campanha na área do esporte na escola, objetivando dar publicidade ao programa e estimular a sua adesão; VII - Promoção de eventos esportivos na escola, que se destinava a criar um calendário esportivo escolar.

De acordo com o relatório de atividades do ano de 2002, o contingenciamento dos recursos do MET afetou o desempenho da execução, não só do programa Esporte na Escola como de todos os demais. Entretanto, foi destacado nesse relatório que, com o descontingenciamento de parte do orçamento do ministério, por meio de uma "parceria" com o COB, foi possível "realizar as Olímpiadas Colegiais, no período de 29 de novembro a 8 de dezembro [de 2002], envolvendo, aproximadamente 4 mil alunos das escolas públicas do Brasil" (BRASIL, 2002b).

Quadro 19: Ações e metas físicas dos programas esportivos – 2000

Programas/Ações	Meta Física		
	2000		
Programa Esporte Solidário	Prog.	Exec.	%
01. Apoio a projetos preventivos de caráter social voltados ao esporte e à integração comunitária	S-R	S-R	6
02. Apoio ao esporte em comunidades carentes	25	0,0	0,0
03. Capacitação de recursos humanos em esporte	8.205	208	2,5
04. Funcionamento de núcleos de esporte em comunidades carentes	2.918	489	16,8
05. Implantação de infra-estrutura esportiva em comunidades carentes	1.813	S-R	-
06. Implantação de infra-estrutura esportiva em comunidades carentes para PPD	5	0,0	0,0
07. Implantação de núcleos de esportes em comunidades carentes	496	49	9,9
08. Modernização de infra-estrutura esportiva em comunidades carentes	370	S-R	-
09. Promoção de eventos de esporte e lazer em comunidades carentes	66	0,0	0,0
10. Apoio a projetos esportivos sociais para a infância e a adolescência	10	S-R	0,0
11. Promoção de eventos esportivos de identidade cultural e criação nacional	6	-	-
Programa Brasil Potência Esportiva			
01. Avaliação de atletas de rendimento	0,0	0,0	0,0
02. Capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento	842	50	5,9
03. Capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento para PPD	2.612	S-R	-
04. Detecção de talentos esportivos	10.800	0,0	0,0
05. Participação de delegações brasileiras em campeonatos nacionais e internacionais para PPD	51	S-R	-
06. Participação de delegações brasileiras em campeonatos nacionais e internacionais de rendimento	319	80	25,1
07. Promoção de eventos esportivos de rendimento	21	2	9,5
08. Promoção de eventos esportivos de rendimento para PPD	57	S-R	-
09. Implantação de centros de excelência esportiva	03	-	-
10. Modernização de centro científico e tecnológico para o esporte	1	0,0	0,0
11. Promoção de eventos e intercâmbios científicos e tecnológicos no esporte	11	-	-
Programa Esporte Direito de Todos			
01. Implantação de infra-estrutura de esporte educacional	270	0,0	0,0
02. Campanha na área do esporte	7	S-R	-
03. Capacitação de recursos humanos em esporte e lazer	18.287	S-R	-
04. Concurso temático sobre esporte	11	0,0	0,0
05. Funcionamento de núcleos de esporte	546	S-R	-
06. Implantação de núcleos de esporte	287	S-R	-
07. Modernização de centro científico e tecnológico	46	S-R	-
08. Promoção de eventos de esporte e lazer	33	S-R	-
09. Promoção de eventos de esporte e lazer para PPD	3	0,0	0,0
10. Promoção de eventos e intercâmbios científicos e tecnológicos no esporte	180	S-R	-
11. Promoção de eventos de esporte de identidade cultural e criação nacional	10	S-R	-
12. Modernização de infra-estrutura esportiva em comunidade carente	46	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de Brasil (2000f).

Quadro 20: Ações e metas físicas dos programas esportivos – 2001

Programas/Ações	Meta Física		
	2001		
Programa Esporte Solidário	Prog.	Exec.	%
01. Apoio a projetos preventivos de caráter social voltados ao esporte e à integração comunitária	0,0	0,0	0,0
02. Apoio ao esporte em comunidades carentes	0,0	0,0	0,0
03. Capacitação de recursos humanos em esporte	2.400	1.288	53,7
04. Funcionamento de núcleos de esporte em comunidades carentes	695	575	82,7
05. Implantação de infra-estrutura esportiva em comunidades carentes	84.440	1.771	2,5
06. Implantação de infra-estrutura esportiva em comunidades carentes para PPD	0,0	0,0	0,0
07. Implantação de núcleos de esportes em comunidades carentes	697	566	81,2
08. Modernização de infraestrutura esportiva em comunidades carentes	5.169	78	1,5
09. Promoção de eventos de esporte e lazer em comunidades carentes	1,0	6,0	600
10. Apoio a projetos esportivos sociais para a infância e a adolescência	-	-	-
11. Promoção de eventos esportivos de identidade cultural e criação nacional	-	-	-
Programa Brasil Potência Esportiva			
01. Avaliação de atletas de rendimento	500	S-R	S-R
02. Capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento	446	S-R	S-R
03. Capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento para PPD	600	390	65
04. Detecção de talentos esportivos	100	S-R	S-R
05. Participação de delegações brasileiras em campeonatos nacionais e internacionais para PPD	10	24	240
06. Participação de delegações brasileiras em campeonatos nacionais e internacionais de rendimento	73	125	171,2
07. Promoção de eventos esportivos de rendimento	1	2	200
08. Promoção de eventos esportivos de rendimento para PPD	9	17	188,9
09. Implantação de centros de excelência esportiva	3	49	1.633,3
10. Modernização de centro científico e tecnológico para o esporte	-	-	-
Programa Esporte Direito de Todos			
11. Promoção de eventos e intercâmbios científicos e tecnológicos no esporte	-	-	-
01. Implantação de infra-estrutura de esporte educacional	270	425	157,4
02. Campanha na área do esporte	1	1	100
03. Capacitação de recursos humanos em esporte e lazer	12.357	1000	8,1
04. Concurso temático sobre esporte	2	S-R	0,0
05. Funcionamento de núcleos de esporte	185	220	118,9
06. Implantação de núcleos de esporte	269	1	0,4
07. Modernização de centro científico e tecnológico	19	8	42,1
08. Promoção de eventos de esporte e lazer	138	9	6,5
09. Promoção de eventos de esporte e lazer para PPD	0,0	0,0	0,0
10. Promoção de eventos e intercâmbios científicos e tecnológicos no esporte	20	24	120
11. Promoção de eventos de esporte de identidade cultural e criação nacional	60	60	100
12. Modernização de infra-estrutura esportiva em comunidade carente	19	8	42,1

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de Brasil (2001e).

Quadro 21: Ações e metas físicas dos programas esportivos – 2002

Programa /Ações/Metas	Meta Física		
	2002		
Programa Esporte Solidário	Prog.	Exec.	%
01. Apoio a projetos preventivos de caráter social voltados ao esporte e à integração comunitária	0,0	0,0	0,0
02. Apoio ao esporte em comunidades carentes	0,0	0,0	0,0
03. Capacitação de recursos humanos em esporte	14.400	2.610	18,1
04. Funcionamento de núcleos de esporte em comunidades carentes	110.004	133.903	121,7
05. Implantação de infra-estrutura esportiva em comunidades carentes	1.711	1.270	74,2
06. Implantação de infra-estrutura esportiva em comunidades carentes para PPD	0,0	0,0	0,0
07. Implantação de núcleos de esportes em comunidades carentes	0,0	0,0	0,0
08. Modernização de infra-estrutura esportiva em comunidades carentes	93	58	62,4
09. Promoção de eventos de esporte e lazer em comunidades carentes	39	6	15,4
10. Apoio a projetos esportivos sociais para a infância e a adolescência	0,0	0,0	0,0
11. Promoção de eventos esportivos de identidade cultural e criação nacional	6	6	100
Programa Brasil Potência Esportiva			
01. Avaliação de atletas de rendimento	600	5.050	841,7
02. Capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento	440	S-R	0,0
03. Capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento para PPD	420	35	8,3
04. Detecção de talentos esportivos	100.000	0,0	0,0
05. Participação de delegações brasileiras em campeonatos nacionais e internacionais para PPD	10	10	100
06. Participação de delegações brasileiras em campeonatos nacionais e internacionais de rendimento	40	68	170
07. Promoção de eventos esportivos de rendimento	5	1	20
08. Promoção de eventos esportivos de rendimento para PPD	9	11	122,2
09. Implantação de centros de excelência esportiva	3	S-R	0,0
10. Modernização de centro científico e tecnológico para o esporte	16	1	6,3
11. Promoção de eventos e intercâmbios científicos e tecnológicos no esporte	17	11	64,7
Programa Esporte Direito de Todos (excluído)			
Programa Esporte na Escola			
01. Concurso temático sobre esporte	4	S-R	0,0
02. Funcionamento de núcleos de esporte em escolas	86.900	1.470.929	1.692,7
03. Implantação de infra-estrutura nas escolas	943	S-R	0,0
04. Campanha na área do esporte na escola	8	7	99,7
05. Capacitação de recursos humanos em esporte escolar	36.000	100.200	278,3
06. Edição e distribuição de material técnico-didático para o esporte na escola	0,0	S-R	0,0
07. Promoção de eventos esportivos na escola	2	2	100

Fonte:Elaborado pelo autor a partir de dados de Brasil (2002b).

Quadro 22: Programas, ações e metas financeiras – 2000

Programa /Ações/Metas	Execução Financeira (em R$) 2000		
Programa Esporte Solidário	Prog.	Exec.	%
01. Apoio a projetos preventivos de caráter social voltados ao esporte e à integração comunitária	10.398.730	10.398.730	100
02. Apoio ao esporte em comunidades carentes	500.000	0,0	0,0
03. Capacitação de recursos humanos em esporte	1.858.600	37.675	2,0
04. Funcionamento de núcleos de esporte em comunidades carentes	41.938.191	8.530.716	20,3
05. Implantação de infra-estrutura esportiva em comunidades carentes	193.460.702	78.334.228	40,5
06. Implantação de infra-estrutura esportiva em comunidades carentes para PPD	500.000	0,0	0,0
07. Implantação de núcleos de esportes em comunidades carentes	16.186.121	2.177.685	13,5
08. Modernização de infra-estrutura esportiva em comunidades carentes	11.287.501	3.381.212	30,0
09. Promoção de eventos de esporte e lazer em comunidades carentes	12.486.000	0,0	0,0
10. Apoio a projetos esportivos sociais para a infância e a adolescência	100.000	-	-
11. Promoção de eventos esportivos de identidade cultural e criação nacional	3.001.860	-	-
Programa Brasil Potência Esportiva			
01. Avaliação de atletas de rendimento	4.900.000	0,0	0,0
02. Capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento	1.521.800	22.398	1,5
03. Capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento para PPD	2.621.396	52.709	2,0
04. Detecção de talentos esportivos	10.800.000	0,0	0,0
05. Participação de delegações brasileiras em campeonatos nacionais e internacionais para PPD	7.011.924	4.940.915	70,5
06. Participação de delegações brasileiras em campeonatos nacionais e internacionais de rendimento	31.219.023	14.876.05	47,7
07. Promoção de eventos esportivos de rendimento	6.732.407	795.470	11,8
08. Promoção de eventos esportivos de rendimento para PPD	6.270.603	716.091	11,4
09. Implantação de centros de excelência esportiva	44.866.412	-	-
10. Modernização de centro científico e tecnológico para o esporte	22.901.734	-	-
11. Promoção de eventos e intercâmbios científicos e tecnológicos no esporte	4.774.660	-	-
Programa Esporte Direito de Todos			
01. Implantação de infra-estrutura de esporte educacional	27.000.00	0,0	0,0
02. Campanha na área do esporte	2.707.622	S-R	0,0
03. Capacitação de recursos humanos em esporte e lazer	7.668.049	720.568	13,1
04. Concurso temático sobre esporte	484.659	0,0	0,0
05. Funcionamento de núcleos de esporte	13.282.309	1.063.597	8,0
06. Implantação de núcleos de esporte	9.085.008	583.763	6,4
07. Modernização de centro científico e tecnológico	5.253.099	435.603	8,3
08. Promoção de eventos de esporte e lazer	3.939.897	441.000	11,2
09. Promoção de eventos de esporte e lazer para PPD	500.000	0,0	0,0

10. Promoção de eventos e intercâmbios científicos e tecnológicos no esporte	4.393.357	633.751	17,3
11. Promoção de eventos de esporte de identidade cultural e criação nacional	2.111.779	410.182	19,4
12. Modernização de infra-estrutura esportiva em comunidade carente	6.650.258	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de Brasil (2000f).

Quadro 23 : Programas, ações e metas financeiras - 2001

Programas	**Metas Financeiras**		
	2001		
Programa Esporte Solidário	Prog.	Exec.	%
01. Apoio a projetos preventivos de caráter social voltados ao esporte e à integração comunitária	0,0	0,0	0,0
02. Apoio ao esporte em comunidades carentes	0,0	0,0	0,0
03. Capacitação de recursos humanos em esporte	600.000	336.849	56,1
04. Funcionamento de núcleos de esporte em comunidades carentes	10.692.990	9.374.919	87,7
05. Implantação de infra-estrutura esportiva em comunidades carentes	183.156.991	133.844.617	73,1
06. Implantação de infra-estrutura esportiva em comunidades carentes para PPD	0,0	0,0	0,0
07. Implantação de núcleos de esportes em comunidades carentes	17.577.635	13.950.100	79,4
08. Modernização de infra-estrutura esportiva em comunidades carentes	8.902.000	6.844.000	76,9
09. Promoção de eventos de esporte e lazer em comunidades carentes	500.000	312.967	62,6
10. Apoio a projetos esportivos sociais para a infância e a adolescência	10,0	S-R	0,0
11. Promoção de eventos esportivos de identidade cultural e criação nacional	-	-	-
Programa Brasil Potência Esportiva			
01. Avaliação de atletas de rendimento	500.000	206.972	41,4
02. Capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento	548.000	95.951	17,5
03. Capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento para PPD	496.000	397.187	80,1
04. Detecção de talentos esportivos	100.000	0,0	0,0
05. Participação de delegações brasileiras em campeonatos nacionais e internacionais para PPD	1.781.000	1.668.757	93,7
06. Participação de delegações brasileiras em campeonatos nacionais e internacionais de rendimento	10.513.922	9.955.550	94,7
07. Promoção de eventos esportivos de rendimento	2.228.000	2.145.910	96,3
08. Promoção de eventos esportivos de rendimento para PPD	2.411.000	2.249.439	93,3
09. Implantação de centros de excelência esportiva	46.050.000	41.293.934	89,7
10. Modernização de centro científico e tecnológico para o esporte	-	-	-
11. Promoção de eventos e intercâmbios científicos e tecnológicos no esporte	-	-	-
Programa Esporte Direito de Todos			
01. Implantação de infra-estrutura de esporte educacional	29.700.000	23.803.500	80,1
02. Campanha na área do esporte	1.175.000	1.175.000	100

03. Capacitação de recursos humanos em esporte e lazer	3.279.351	2.865.886	87,4
04. Concurso temático sobre esporte	48.000	47.500	99,0
05. Funcionamento de núcleos de esporte	5.217.358	4.033.004	77,3
06. Implantação de núcleos de esporte	16.246.035	11.805.522	72,7
07. Modernização de centro científico e tecnológico	3.549.900	1.332.049	37,5
08. Promoção de eventos de esporte e lazer	12.808.000	12.250.407	95,6
09. Promoção de eventos de esporte e lazer para PPD	0,0	0,0	0,0
10. Promoção de eventos e intercâmbios científicos e tecnológicos no esporte	1.412.000	1.134.051	80,3
11. Promoção de eventos de esporte de identidade cultural e criação nacional	1.613.000	800.000	49,6
12. Modernização de infra-estrutura esportiva em comunidade carente	3.549.900	1.332.049	37,5

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de Brasil (2002b).

Quadro 24: Programas, ações e metas financeiras – 2002

Programa /Ações/Metas	**Execução Financeira (em R$)**		
	2002		
Programa Esporte Solidário	Prog.	Exec.	%
01. Apoio a projetos preventivos de caráter social voltados ao esporte e à integração comunitária	0,0	0,0	0,0
02. Apoio ao esporte em comunidades carentes	0,0	0,0	0,0
03. Capacitação de recursos humanos em esporte	1.836.000	989.008	53,9
04. Funcionamento de núcleos de esporte em comunidades carentes	14.635.950	10.818.807	73,9
05. Implantação de infra-estrutura esportiva em comunidades carentes	195.365.896	141.234.575	72,3
06. Implantação de infra-estrutura esportiva em comunidades carentes para PPD	0,0	0,0	0,0
07. Implantação de núcleos de esportes em comunidades carentes	0,0	0,0	0,0
08. Modernização de infra-estrutura esportiva em comunidades carentes	10.301.700	5.103.297	49,5
09. Promoção de eventos de esporte e lazer em comunidades carentes	1.130.000	750.190	66,4
10. Apoio a projetos esportivos sociais para a infância e a adolescência	0,0	0,0	0,0
11. Promoção de eventos esportivos de identidade cultural e criação nacional	1.613.000	1.501.860	93,1
Programa Brasil Potência Esportiva			
01. Avaliação de atletas de rendimento	500.000	465.914	93,2
02. Capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento	630.000	531.862	84,4
03. Capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento para PPD	630.000	89.375	14,2
04. Detecção de talentos esportivos	-	-	-
05. Participação de delegações brasileiras em campeonatos nacionais e internacionais para PPD	1.281.000	886.287	69,2
06. Participação de delegações brasileiras em campeonatos nacionais e internacionais de rendimento	8.056.964	7.667.864	95,2
07. Promoção de eventos esportivos de rendimento	1.400.000	1.397.776	99,8
08. Promoção de eventos esportivos de rendimento para PPD	1.350.000	1.212.476	89,8

09. Implantação de centros de excelência esportiva	6.000.000	3.909.830	65,2
10. Modernização de centro científico e tecnológico para o esporte	19.041.000	17.860.734	93,8
11. Promoção de eventos e intercâmbios científicos e tecnológicos no esporte	2.512.000	2.162.660	86,1
Programa Esporte Direito de Todos			
Programa Esporte na Escola			
01. Concurso temático sobre esporte	916.000	S-R	0,0
02. Funcionamento de núcleos de esporte em escolas	17.910.691	10.051.684	56,1
03. Implantação de infra-estrutura nas escolas	44.792.000	32.410.152	72,4
04. Campanha na área do esporte na escola	5.820.000	5.804.775	99,7
05. Capacitação de recursos humanos em esporte escolar	5.679.000	2.383.303	42,0
06. Edição e distribuição de material técnico-didático para o esporte na escola	250.000	S-R	0,0
07. Promoção de eventos esportivos na escola	6.982.800	6.377.600	91,3

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de Brasil (2002b).

No âmbito desses programas, foram criados ainda "projetos"[33] como o Atividades Físicas para a Terceira Idade, também chamado Vida Ativa, focalizado na pessoa idosa (Esporte Solidário); o projeto Navegar (Esporte na Escola), que tinha por objetivo popularizar a prática de esportes náuticos; Desporto para PPD (Esporte Solidário), que objetivava possibilitar a prática esportiva para essa clientela. Também foram instituídos o Jogos Indígenas, no âmbito do Esporte de criação nacional e identidade cultural, e o Jogos Escolares Brasileiros.

Para suprir as necessidades de material esportivo dos programas desenvolvidos pelo ministério, existia ainda o projeto Pintando à Liberdade, em parceria com o Ministério da Justiça. Em síntese, tratava-se de instalar linhas produtivas de material esportivo nos presídios brasileiros, oferecendo ocupação laboral aos apenados em troca de salário e redução de pena. Por não se tratar de uma política pública esportiva e sim de ressocialização de apenados, não abordamos esse programa com maior nível de detalhamento.

No segundo mandato do governo FHC, vamos observar no setor esportivo a repetição de alguns problemas que já haviam ocorrido durante a sua primeira gestão, como o baixo índice de execução físico-financeira de grande parte dos programas. Salientamos esse aspecto porque se trata, em nossa opinião, dos indicadores mais importantes da ação governamental, ou seja, das políticas públicas de determinado

[33] O conceito aqui não é o mesmo daquele utilizado para elaborar o PPA. Trata-se, na verdade, de programas visando implementar ações em áreas específicas do esporte.

setor.

Dos três anos que abordamos, esse problema foi mais grave no primeiro, sendo totalmente irrisórios os recursos aplicados no setor e o alcance das metas estabelecidas. Houve uma relativa melhora desse aspecto no segundo e terceiro anos do mandato. Porém, essa melhora é especialmente observada naquelas ações que envolvem um jogo de interesses mais tenso e disputado, portanto, que exigem mais do governo no sentido de promover sua conciliação. Esse é o caso, por exemplo, de ações dos programas Brasil, Potência Esportiva, Esporte Solidário e Esporte, Direito de Todos. Na ação Centros de Excelência Esportiva, praticamente todo o recurso previsto no PPA para os quatro anos de governo foi gasto em 2001, fato que fez com que a diferença entre a meta inicialmente estabelecida para esse ano e a realmente alcançada fosse de mais de 1600%. Fenômeno semelhante ocorreu em relação às metas físicas estabelecidas para as ações de implantação de infraestrutura e funcionamento de núcleos do programa Esporte, Direito de Todos, que superaram em mais de 57% e 18%, respectivamente, as metas inicialmente estabelecidas, mas com um detalhe: executando financeiramente muito menos do que foi planejado (72,7% e 77,3%). Essa “distorção” ocorreu praticamente em todas as execuções das demais ações: ou se fazia muito mais com muito menos ou muito menos com muito mais.

Os problemas de gestão dos programas saltam aos olhos observando-se apenas os quadros acima. Contudo, eles são confirmados nos próprios relatórios de prestação de contas do extinto MET. As justificativas para a recorrência desses fatos também são recorrentes: contingenciamentos e demora na liberação de recursos, entre outros.

Do ponto de vista do planejamento, observamos a continuidade da pulverização e fragmentação das ações, sendo que diversas delas eram direcionadas para um mesmo segmento da população. Um exemplo disso é a criação do programa Esporte na Escola em meados de 2001, com quase um ano e meio de gestão de um governo reeleito, portanto, com total de cinco anos e meio, quando se espera um melhor desempenho nessa competência da administração pública. Entretanto, o programa Esporte na Escola deveria atender o aluno da escola fundamental, população já atendida pelo programa Esporte Solidário. Sobre isso, vale ainda uma ressalva, qual seja a de que as ações eram praticamente as mesmas: implantação de infra-estrutura,

funcionamento de núcleos, etc.

Lançando um olhar mais abrangente sobre a política social do segundo mandato de FHC, observaremos poucas mudanças em relação ao primeiro. O discurso focado no “social” permaneceu, assim como a contradição deste com a realidade vivida no cotidiano pela população. Porém, esse discurso já era mais elaborado e vinha emoldurado pela retórica da eficiência administrativa que na verdade justificou, nesse governo, a reforma (minimização) do Estado. A apresentação do programa de governo ganhou uma edição especial e mudou de nome, passando a se chamar “Avança Brasil, mais quatro anos de desenvolvimento para todos”.

Entretanto, os acordos firmados pelo governo com o FMI em 1999, para ser em implementados a partir de 2000, como o aumento do superávit fiscal de 2,5% para 3,25%, indicariam o corte nos orçamentos, o que concretamente significa baixa execução orçamentária em programas sociais. Como exemplo significativo disso, observamos que os recursos orçamentários destinados pela LOA para rolagem da dívida foram, para o ano de 2000, 150% maiores do que os de 1999 (INESC, 2000).

O setor esportivo, assim como os demais setores das políticas sociais, sofreram os impactos das ações implementadas no setor econômico. Esse fato ajuda a explicar os contingenciamentos e os níveis de execução do orçamento nesse período. Porém, como observamos durante todo o trajeto deste trabalho, historicamente houve um cuidado especial por parte do Estado com suas elites. Se por um lado tivemos a insuficiência de recursos e os constantes cortes nos orçamentos em função dos compromissos com o capital, o setor da elite esportiva vinculado aos interesses das entidades federais de administração do esporte não teve o que reclamar desse governo. Além dos vultosos recursos provenientes das empresas estatais, o governo aprovou em 2001 uma lei que repassa diretamente recursos de concursos prognósticos para o COB. Tais recursos não estão sujeitos aos mesmos processos daqueles originados no OGU, não dependem de uma lei que todo ano tem de ser aprovada e não sofre contingenciamento. Esses recursos saem direto da Caixa Econômica Federal para a conta daquela entidade que, além disso, sofre fraco controle do que é feito com eles. Nesse jogo entre o público e o privado, o Estado tem jogado, às vezes de forma disfarçada, às vezes de forma explícita, a favor do time adversário.

CONCLUSÃO

Neste estudo, propusemo-nos a analisar as políticas públicas de esporte implementadas pelos governos que se sucederam na esfera federal no período pós-Constituição de 1988. Julgamos que, a partir do que foi instituído para o esporte no texto dessa Carta, se os governos tivessem seguido o que nela está escrito esse período teria sido marcado por mudanças significativas no que diz respeito ao perfil de intervenção do Estado no setor esportivo e, conseqüentemente, no interior do próprio setor. Nosso julgamento tinha como um de seus pontos de apoio o fato de o Art. 217 da CF de 1988, que trata do esporte, não ter sofrido alterações ulteriores, ao contrário do que ocorreu em outros setores da área social, onde observamos constantes tentativas, das quais muitas com sucesso, no sentido de limitar ou exterminar a garantia de direitos sociais duramente conquistada no processo constituintes. Entendemos que três imposições constitucionais relativas ao setor esportivo deveriam sustentar tais mudanças em relação ao período anterior: o dever do Estado em fomentar as práticas esportivas, pois até então sua função foi basicamente normatizar e fiscalizar o setor; a obrigatoriedade do uso dos recursos públicos prioritariamente no esporte educacional, sendo que essa prioridade foi atribuída ao esporte de rendimento na legislação passada; e a autonomia conferida às entidades federais de administração do esporte, que, embora fossem instituições privadas, tinham-se transformado em mais um braço operacional do Estado.

Para que pudéssemos elaborar um quadro de referências sobre o alcance e os limites dessas mudanças que poderiam ocorrer depois de promulgada a CF de 1988, logo ao iniciar o caminho que nos propusemos a trilhar demo-nos conta de que seria

necessário analisar o perfil da intervenção estatal em períodos anteriores ao da promulgação da Constituição de 1988. A partir desse momento, o estudo ganhou uma dimensão por nós ainda não imaginada. Esse caminho nos levou a pesquisar os primórdios dessa intervenção e fez com que, do ponto de vista histórico, recuássemos aos primeiros anos da República. Não que isso fosse essencialmente necessário para que atingíssemos os objetivos do estudo, mas porque de alguma maneira nossa curiosidade foi aguçada, especialmente pela literatura que estávamos utilizando e que nos levou a questionar algumas teses defendidas por autores nessa área do conhecimento. Porém, chegamos à conclusão de que não bastava apenas analisarmos a ação governamental para estabelecermos tais referências; era preciso também apreendermos o pensamento, as idéias, a ideologia que as orientava e legitimava aquelas ações. Todavia, como pensamento e ação humana ocorrem em realidades concretas e representam interesses concretos em uma determinada situação ou contexto histórico e social, fomos levados a estudá-lo para podermos constituir a "arena" na qual diferentes agentes, constituídos no interior da luta de classes, disputavam para ter suas demandas atendidas pelo Estado. No nosso caso, demandas relativas ao setor esportivo.

A concepção de Estado a que chegamos aproximara-se, então, daquela elaborada por Poulantzas (2000), ou seja, a de que sua ação não pode ser reduzida à dominação política. As relações que se estabelecem entre Estado e sociedade dependem do estágio de desenvolvimento do capitalismo e das singularidades desse desenvolvimento em cada país. Assim, a fração da classe dominante que constitui o bloco no poder e que alcança hegemonia no interior da estrutura do Estado pode variar dependendo da etapa concreta da luta de classes. A hegemonia de uma ou outra fração do bloco no poder depende de sua capacidade de promover a conciliação entre interesses divergentes, estratégia utilizada para manter e legitimar a hegemonia desse bloco. Essa capacidade de conciliação não se refere apenas aos interesses presentes nesse bloco, mas também àqueles não diretamente vinculados a estes, como o das classes populares. Assim, o Estado "condensa" interesses diversos no sentido de atender às demandas provenientes da sociedade. Ele faz isso por meio da implementação de políticas públicas. Trata-se de atender a algumas demandas de

setores não-hegemônicos para cooptá-los de forma que contribuam para a manutenção da hegemonia de determinada fração do bloco no poder ou, no mínimo, controlá-los de forma que suas demandas não ameacem os interesses desse grupo.

De certa maneira, foi isso que ocorreu no setor esportivo após a *débâcle* do regime militar e com o processo de redemocratização do país, cujo ponto mais alto foi a promulgação da CF de 1988, que restituiu o Estado democrático e de direito. Nesse novo contexto, no que diz respeito ao esporte as práticas autoritárias e intervencionistas típicas do período anterior não mais condiziam com a realidade vivenciada no país. Era preciso, portanto, que aquela fração do bloco do poder que representava esse padrão de intervenção do Estado no setor esportivo, tendo perdido sua capacidade de conciliar e controlar os interesses nele presente, cedesse espaço e, finalmente, fosse substituída por outra mais preparada e afinada ideologicamente com os novos tempos de democracia liberal que o país começava a experimentar. O esporte precisava ser liberalizado, ganhar autonomia para enfrentar os novos desafios colocados pelo fenômeno da globalização que começava a influenciá-lo, especialmente no âmbito da modalidade futebol.

Foi com esse sentido que o governo de Fernando Collor de Mello, mesmo tumultuado pelas políticas implementadas no setor econômico e pelo processo de *impeachment*, no âmbito do esporte centrou sua atenção na regulamentação do Art. 217 da Constituição federal. Aparentemente de forma paradoxal, foram necessários a batuta e o protagonismo dos representantes do Estado, tão criticado por sua atuação intervencionista e autoritária no setor esportivo no período que antecede a CF de 1988, no processo de elaboração dos novos marcos legais do esporte. Pode-se supor que tal fato ocorreu, sobretudo, para se evitar que interesses não-condizentes com os da nova elite esportiva tomassem a dianteira desse processo. Esse era um quadro possível, pois o setor esportivo brasileiro durante os anos 1980 viu surgir grupos resistentes à hegemonia desse bloco, que foi tão avesso ao regime anterior quanto temeroso do que poderia acontecer se esses novos agentes, promotores do dissenso, conquistassem hegemonia no âmbito da comunidade esportiva.

Assim, o controle do processo de elaboração da nova lei pertenceu aos agentes do Estado que não cansaram de criticar o próprio Estado, não um determinado tipo de

Estado autoritário e intervencionista, mas tomando este como modelo para generalizar uma crítica a toda forma de intervenção estatal no setor esportivo. Nesse aspecto, essa nova fração hegemônica do bloco no poder foi ultraliberal e perfeitamente orgânica com o que estava sendo proposto como princípio mais geral das ações do governo, isto é, de deixar para o mercado o controle das relações sociais. Como salientou Moraes (2002, p. 15):

> O neoliberalismo econômico acentua a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e rendas [...] Nesse imaginário, o mercado é matriz da riqueza, da eficiência e da justiça. A intervenção da autoridade pública sobre iniciativas privadas é vista, primordialmente, como intrusão indevida, no máximo tolerada.

O que observamos no setor esportivo pode ser traduzido por “redundância” histórica. O discurso assentado num conceito mal-elaborado de autonomia, significando “liberalização” e desatrelamento do setor esportivo do Estado e que pautou a agenda de construção de toda a legislação infraconstitucional que seria elaborada, foi apenas uma das estratégias utilizadas para legitimar a continuidade do atendimento das demandas daqueles grupos que já detinham a hegemonia do setor esportivo na estrutura do Estado, no período que antecedeu a CF de 1988.

Ao referendar a autonomia do setor esportivo sem definir o que exatamente isso significava, a Lei Zico apenas fortaleceu o poder das oligarquias que controlavam o esporte até então, isto é, não só não conseguiu destituir esses grupos conforme era alardeado quando de seu encaminhamento como proposta ao Congresso Nacional, como possibilitou o incremento das possibilidades de defesa de seus interesses. Concretamente, essa lei garantiu-lhes a total liberdade para atuarem como bem entendessem no âmbito de “suas” entidades, agora com o estatuto de “privadas” assinalado na lei. Nesse sentido, não é forçoso dizer que as propostas de mudanças para o setor esportivo trazidas pela lei foram elaboradas para que tudo permanecesse como estava, ou melhor, para fortalecer o que de mais arcaico e conservador já estava presente no setor. Se, por um lado, o esporte foi desatrelado do Estado, por outro lado foi subjugado aos interesses mais particularistas e privatistas presentes nas entidades federais de administração do esporte. O mesmo viria a acontecer com a lei Pelé. Ela

efetivamente conseguiu estabelecer novos parâmetros para as relações privadas no setor esportivo em sua versão original; entretanto, estas foram derrubadas no Congresso pela “bancada da bola”.

No que diz respeito a outros interesses não diretamente vinculados aos interesses privados, a atuação do Estado foi, de forma recorrente, significativamente limitada.

Os programas formulados e implementados no setor esportivo tiveram suas justificativas assentadas em um discurso extremamente superficial e mistificador da realidade, além de pretenderem retoricamente fornecer respostas colocadas pela questão social. Assim como ocorreu em outros setores, tais programas, quando implementados, não chegaram nem perto de uma perspectiva redistributivista centrada na responsabilidade social do Estado. Como política social, mesmo em uma perspectiva conservadora, dificilmente poderiam ser qualificados como “gestão estatal da força de trabalho, articulando pressões dos movimentos sociais dos trabalhadores com as formas de reprodução exigidas pela valorização do capital e pela manutenção da ordem social [...]” (FALEIROS, 2000, p. 64). Tentou-se integrar tais programas aos de enfrentamento da pobreza, especialmente no período FHC. O Esporte Solidário, por exemplo, era a versão esportiva do Comunidade Solidária. Se, sob esse aspecto, a instrumentalização do esporte já é bastante questionável, o é mais ainda quando observamos que o Comunidade Solidária foi uma estratégia elaborada para gerir a (extrema) pobreza crescente oriunda do ajuste estrutural (SILVA, 2001).

Assim, os programas formulados e implementados no setor esportivo com apelo “no social” foram considerados como instrumentos para combater males sociais (drogas, desvios de conduta, etc.) e para promover a inclusão social. Um discurso, portanto, messiânico e elaborado de forma descolada da realidade. Não se combatem o uso de drogas, desvios de conduta, nem tampouco a exclusão social com políticas de esporte; no máximo, controla-se o tempo dos sujeitos alvo da ação dos programas constituintes dessa política. A questão social deve ser enfrentada com “a articulação das políticas sociais com a política econômica para a redistribuição de renda, geração de emprego com elevação de renda do trabalho, serviços sociais básicos

universalizados, portanto, ações globais, articuladas, contínuas e suficientes [...]" (SILVA, 2001, p. 13).

Dessa forma, tais programas, além de não atingirem ao que se propuseram, passaram ao largo do direito social ao esporte, garantido constitucionalmente. Suas ações foram focalizadas nas populações "carentes", expressão constante nas suas denominações. Sobretudo, conforme salientou Silva (2001), caracterizaram-se por ações emergenciais, assistencialistas, insuficientes e descontínuas, enfim, provas concretas da desresponsabilização social do Estado. No setor esportivo, tais características são evidentes e podem ser observadas por meio dos dados referentes aos programas formulados e implementados nesse período. Poderia-se sintetizar tudo isso com a utilização de uma expressão comum na área de estudos de políticas públicas, isto é, programas com baixa "efetividade social" e subordinados aos interesses econômicos.

Na verdade, o que observamos durante todo o período pós-Constituição de 1988, ao contrário do alardeado nos discursos oficiais, é a crescente subordinação das políticas sociais às limitações impostas pelos programas de estabilização econômica e pelos acordos efetivados com agências econômicas internacionais.

Finalmente, vale ainda apresentarmos algumas considerações sobre a questão do financiamento do esporte no Brasil. Este talvez seja o aspecto mais esclarecedor e estarrecedor da ação do Estado no setor esportivo.

Por um lado, vamos ver aumentar, em termos absolutos, os recursos previstos nos orçamentos da União para o esporte. Porém, há uma diferença substancial no que se refere à ação estatal em relação aos interesses privados direcionados às entidades federais administradoras do esporte e à ação estatal direcionada para atender o dever constitucional do Estado de fomentar as práticas esportivas.

No caso do setor privado, além da ampliação de recursos financeiros originados dos fundos públicos, conseguida por pressão exercida no Parlamento, esse grupo de interesses obteve uma regalia para que tais recursos não tivessem de passar pelos trâmites burocráticos do Estado, correndo o risco de sofrer contingenciamentos e a ingerência do gestor público. Assim, os recursos financeiros oriundos dos concursos prognósticos federais, que são calculados em muitos milhões e se configuram como

uma das principais fontes de financiamento das entidades federais de administração do esporte, são depositados diretamente na conta do COB poucos dias depois de terem sido realizados.

Além disso, a aplicação dos recursos financeiros provenientes desses concursos prognósticos está submetida a fraco controle público, pois a lei que o instituiu foi suficientemente genérica em relação a esta questão, permitindo sua utilização com muita "flexibilidade" por parte das entidades federais de administração do esporte. Embora tenha sido creditada ao TCU a responsabilidade de controlar os usos desses recursos, esta instituição não possui instrumentos legais suficientes para que seja garantido um controle efetivo. Esse fato fez com que, recentemente, o TCU solicitasse ao Ministério do Esporte e ao COB que elaborasse proposta que regulamentasse mais especificamente os usos desses recursos.

Além disso, essas instituições conseguiram firmar "parcerias" com empresas públicas para que fossem financiadas algumas modalidades esportivas. Assim, o Banco do Brasil apóia o vôlei e o tênis; os Correios, a natação e o atletismo; a Petrobras, a vela e o handebol. São recursos públicos aplicados diretamente em entidades privadas que têm como contrapartida a utilização da imagem dos atletas por parte dessas empresas estatais para realizarem seu *marketing* comercial. São recursos, justificam as empresas, de propaganda e não para projetos sociais. Porém, ao divulgarem seus relatórios de "Responsabilidade Social", computam tais recursos como se fossem empregados nesse setor de atividades. Sobre esse assunto, ainda podemos citar a legislação que permite que essas entidades importem materiais esportivos, sem similares no Brasil, tendo abonado o pagamento de imposto de importação. Quanto a equipamentos nacionais, essas entidades também são liberadas da obrigação de pagar o imposto sobre produtos industrializados.

Situação substancialmente diferente vamos encontrar em relação aos recursos orçamentários aplicados nos programas governamentais. Esses são obrigatoriamente aplicados aos casos a que se destinam, isto é, os programas elaborados e implementados pelo governo, sendo que, para mudar a destinação desses recursos, como, por exemplo, transferi-los de um programa para outro, dependem de lei aprovada no Congresso Nacional. Para que convênios possam ser efetivados, é necessário que

as instituições apresentem até 27 tipos de certidões negativas que comprovem estar em dia com suas obrigações fiscais. Em alguns casos, essas certidões têm um prazo de validade de apenas 15 dias, obrigando muitas vezes tais entidades a remeterem-nas mais de uma vez para terem os recursos de seus projetos aprovados. Além disso, para pleitearem os recursos disponíveis no governo as instituições devem apresentar projetos com o detalhamento de todas as ações que serão desenvolvidas, inclusive especificando o volume de recursos necessários para cada uma delas. Não são raros os casos em que tais instituições desistem de realizar os convênios por não conseguirem cumprir todos os requisitos necessários.

Os recursos orçamentários provenientes do orçamento fiscal e da seguridade social para o esporte também estão sujeitos aos contingenciamentos decorrentes da necessidade do estabelecimento de equilíbrio entre a previsão de arrecadação e a disponibilização de recursos, muitas vezes corrompidos na discussão sobre a LOA no Congresso Nacional. Contudo, esse procedimento é adotado pelo Executivo principalmente para garantir a realização de superávits fiscais e, assim, efetuar pagamentos decorrentes de compromissos assumidos com agências econômicas internacionais.

No jogo entre o público e o privado, no período abordado por este estudo, é evidente que o Estado joga a favor do privado.

Referências

ACCARINI, José Honório. Planejamento econômico no Brasil: ainda um desafio. **Bahia Análise e Dados,** Salvador, v. 12, n. 4, p. 165-181, mar. 2003.

ALENCAR, Francisco; CARPI, Lucia; RIBEIRO, Toledo. **História da sociedade brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1983.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **A experiência brasileira em planejamento econômico:** uma síntese histórica. Versão de 14 jul. 2004. Disponível em: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf/>. Acesso em: 27 fev. 2005.

_____. **Breve visão histórica sobre o planejamento no Brasil.** Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf/>. Acesso em: 27 fev. 2005.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 197[?].

ALTUVE, Eloy. **Deporte, modelo perfecto de globalización.** Maracaibo, Venezuela: Centro Experimental de Estúdios Latinoamericanos (Ceela), 2002.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior:** Estado X mercado. São Paulo: Cortez; Piracicaba; Unimep, 2003.

ANTUNES, Fátima Martins. O futebol nas fábricas. **Revista USP,** São Paulo, n. 22, p. 102-109, 1994. Dossiê futebol.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil:** Collor, FHC e Lula. São Paulo: Autores Associados, 2004a.

_____. Lições da greve no governo FHC. In: _____. **A desertificação neoliberal no Brasil:** Collor, FHC e Lula. São Paulo: Autores Associados, 2004b. p. 31-36.

ARAÚJO, Chico. **Governo decide extinguir o Indesp**. São Paulo, 2000. Disponível em: <http://www.estadão.com.br/esportes/outros/outros/2000/out/27/306.htm>. Acesso em: 15 out. 2004.

ARISTÓTELES. **Política.** São Paulo: M. Claret, 2001.

AZEVEDO, Janete M. Lins. **A educação como política pública.** Campinas: Autores Associados, 1997.

BANDEIRA, Luiz Roberto Moniz. **O governo João Goulart:** as lutas sociais no Brasil (1961-1964). Rio de Janeiro: Revan; Brasília: UnB, 2001.

BATALHA, Cláudio H. M. Cultura associativa no Rio de Janeiro da Primeira República. In: BATALHA, Cláudio H. M.; SILVA, Fernando Teixeira; FORTES, Alexandre (Org.). **Culturas de classe**. Campinas: Editora da Unicamp, 2004. p. 95-119.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: LIMA SOBRINHO, Barbosa. **Em defesa do interesse nacional:** desinformação e alienação do patrimônio público. São Paulo: Paz e Terra, 1994. p. 99-144.

BAUMANN, Renato. Brasil en los años noventa: una economía en transición. **Revista de la Cepal,** Brasília, n. 73, p. 149-171, 2001.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUZA, Luzia costa de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas.** São Paulo: Cortez, 2000.

BETTI, Mauro. **Educação física e sociedade.** São Paulo: Movimento, 1991.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo.** 10. ed. Brasília, DF: Editora da UnB, 1998.

_____. **Estado, governo, sociedade:** para uma teoria geral da política. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** v. 2. 4. ed. Brasília, DF: Editora da UnB, 1998. p. 954-962.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** v. 2. 4. ed. Brasília, DF: Editora da UnB, 1998.

BORBA, Francisco S. **Dicionário de usos do Português do Brasil.** São Paulo: Ática, 2002.

BORGIANNI, Elisabete; MONTAÑO, Carlos (Org.). **La política social hoy.** São Paulo: Cortez, 2000.

BORÓN, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p. 63-138.

_____. Os “novos Leviatãs” e a pólis democrática; neoliberalismo, decomposição estatal e decadência na democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo II:** que Estado para que democracia? Petrópolis: Vozes, 1999. p. 7-67.

BOUDENS, Emile. **A Lei Pelé não existe mais**. Brasília: Câmara dos Deputados/Consultoria Legislativa, 2000. p. 66.

BOURDIEU, Pierre. Como é possível ser esportivo? In: _____. **Questões de sociologia.** Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Claude. **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

BRACHT, Valter. A Lei de Diretrizes e Bases do desporto nacional em questão. **Revista da Fundação de Esporte e Turismo,** Londrina, ano 3, n. 1, p. 23-26, 1991.

_____. Esporte-Estado-sociedade. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Campinas, v. 10, n. 2, p. 69-73, jan. 1989.

_____. **Sociologia crítica do esporte:** uma introdução. 2. ed. rev. Ijuí, RS: Editora da Unijuí, 2003.

BRANDÃO, Gildo Marçal. Hegel: o Estado como realização histórica da liberdade. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política.** v. 2. 10. ed. São Paulo: Ática, 2000. p. 101-148.

BRASIL. **Ato Institucional n.º 1**, de 9 de abril de 1964. Brasília, 1964a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 11 mar. 2005.

_____. Caixa Econômica Federal; Fundação Mudes. **Plano Nacional de Educação Física e Desportos –**1975-1979. v. 1. Brasília, 1975a.

_____. Caixa Econômica Federal; Fundação Mudes. **Plano Nacional de Educação Física e Desportos –** 1975-1979. v. 2. Brasília, 1975b.

_____. Caixa Econômica Federal; Fundação Mudes. **Plano Nacional de Educação Física e Desportos –** 1975-1979. v. 3. Brasília, 1975c.

_____. Caixa Econômica Federal; Fundação Mudes. **Plano Nacional de Educação Física e Desportos –** 1975-1979. v. 4. Brasília, 1975d.

_____. Caixa Econômica Federal; Fundação Mudes. **Plano Nacional de Educação Física e Desportos –** 1975-1979. v. 5. Brasília, 1975e.

_____. Caixa Econômica Federal; Fundação Mudes. **Plano Nacional de Educação Física e Desportos –** 1975-1979. v. 6. Brasília, 1975f.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão Especial. **Projeto de Lei n.º 4.874/2001.** Brasília, 2001a. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em: 30 jul. 2005.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 1.159,** de 31 de outubro de 1995. Brasília, 1995a. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes/>. Acesso em: 10 mar. 2004.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 2.437,** de 15 de outubro de de 1996. Brasília, 1996a. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes/>. Acesso em: 10 mar. 2004.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 3.558,** de 28 de agosto de 1997. Brasília, 1997a. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes/>. Acesso em: 10 mar. 2004.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 3.633,** de 17 de setembro de 1997. Brasília, 1997b. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes/>. Acesso em: 10 mar. 2004.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 4.874,** de 19 de junho de 2001. Brasília, 2001b. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes/>. Acesso em: 10 mar. 2004.

_____. Constituição (1937). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Rio de Janeiro, 1937a. Disponível em: <http://wwwt.senado.gov.br/servlets>. Acesso em: 4 jun. 2004.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1967. Disponível em: <http://wwwt.senado.gov.br/servlets>. Acesso em: 4 jun. 2004.

_____. Constituição (1969). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1969a. Disponível em: <http://wwwt.senado.gov.br/servlets>. Acesso em: 4 jun. 2004.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização de Nylson Paim de Abreu Filho. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2002a.

_____. **Decreto n.º 1.437**, de 4 de abril de 1995. Brasília, 1995b. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 10 mar. 2004.

_____. **Decreto n.º 2.116**, de 11 de março de 1858. Rio de Janeiro, 1858. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____. **Decreto n.º 2.574,** de 29 de abril de 1998. Brasília, 1998a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 10 mar. 2004.

_____. **Decreto n.º 2.829,** de 29 de outubro de 1998. Brasília, 1998b. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 10 mar. 2004.

_____. **Decreto n.º 3.705**, de 22 de setembro de 1866. Rio de Janeiro, 1866. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____. **Decreto n.º 9.251**, de 16 de junho de 1884. Rio de Janeiro, 1884. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____. **Decreto n.º 9.267,** de 16 de abril de 1942. Rio de Janeiro, 1942a. Disponível em:
<http://www.esporte.gov.br/cedime/legislação/leis_federais/1942_NormasJuridicas>.
Acesso em: 16 jan. 2004.

_____. **Decreto n.º 10.202**, de 9 de março de 1889. Rio de Janeiro, 1889. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____. **Decreto n.º 19.928**, de 14 de novembro de 1945. Rio de Janeiro, 1945a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 4 jul. 2005.

_____. **Decreto n.º 21.311,** de 21 de abril de 1932. Rio de Janeiro, 1932a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 11 mar. 2005.

_____. **Decreto n.º 21.553,** de 17 de junho de 1932. Rio de Janeiro, 1932b. Disponível em: <https://legislação.planalto.gov.br>. Acesso em: 11 mar. 2005.

_____. **Decreto n.º 27.095,** de 26 de agosto de 1949. Rio de Janeiro, 1949. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____. **Decreto n.º 28.707**, de 5 de outubro de 1950. Rio de Janeiro, 1950. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____. **Decreto n.º 31.882**, de 4 de dezembro de 1952. Rio de Janeiro, 1952. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____. **Decreto n.º 34.595**, de 16 de novembro de 1953. Rio de Janeiro, 1953. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____. **Decreto n.º 40.296,** de 6 de novembro de 1956. Brasília, 1956. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____. **Decreto n.º 41.577**, de 29 de maio de 1957. Rio de Janeiro, 1957. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____. **Decreto n.º 43.177**, de 5 de fevereiro de 1958. Rio de Janeiro, 1958. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____. **Decreto n.º 45.344**, de 28 de janeiro de 1959. Rio de Janeiro, 1959. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____. **Decreto n.º 49.639**, de 30 de dezembro de 1960. Brasília, 1960. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____. **Decreto n.º 53.741**, de 18 de março de 1964. Brasília, 1964b. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

___. **Decreto n.º 64.905**, de 29 de julho de 1969. Brasília, 1969b. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____. **Decreto n.º 65.048**, de 22 de agosto de 1969. Brasília, 1969c. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____**.Decreto n.º 66.967**, de 27 de julho de 1970. Brasília, 1970. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____. **Decreto n.º 68.703,** de 3 de junho de 1971. Brasília, 1971a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 11 mar. 2005.

_____. Decreto n.º 80.228, de 25 de agosto de 1977. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Legislação esportiva.** Brasília: MEC/Seed, [1983].

_____. **Decreto n.º 81.454**, de 20 de março de 1978. Brasília, 1978. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____. **Decreto n.º 91.452**, de 19 de julho de 1985. Brasília, 1985a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____. **Decreto do Poder Legislativo n.º 3.955,** de 24 de dezembro de 1919. Rio de Janeiro, 1919. Disponível em: <https://legislação.planalto.gov.br>. Acesso em: 11 mar. 2005.

_____. **Decreto do Poder Legislativo n.º 4.094,** de 7 de agosto de 1920. Rio de Janeiro, 1920. Disponível em: <https://legislação.planalto.gov.br>. Acesso em: 11 mar. 2005.

_____. **Decreto do Poder Legislativo n.º 5.258,** de 21 de setembro de 1927. Rio de Janeiro, 1927. Disponível em: <https://legislação.planalto.gov.br>. Acesso em: 11 mar. 2005.

_____. **Decreto-Lei n.º 383,** de 18 de abril de 1938. Rio de Janeiro, 1938. Disponível em: <https://legislação.planalto.gov.br>. Acesso em: 11 mar. 2005.

_____. **Decreto-Lei n.º 594**, de 27 de maio de 1969. Brasília, 1969d. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____. **Decreto-Lei n.º 705**, de 25 de julho de 1969. Brasília, 1969e. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____. **Decreto-Lei n.º 1.056,** de 19 de janeiro de 1939. Rio de Janeiro, 1939a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 11 mar. 2005.

_____. **Decreto-Lei n.º 1.099,** de 7 de fevereiro de 1939. Rio de Janeiro, 1939b. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 11 mar. 2005.

_____. **Decreto-Lei n.º 3.199,** de 14 de abril de 1941. Rio de Janeiro, 1941. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 11 mar. 2005.

_____. **Decreto-Lei n.º 4.298,** de 14 de maio de 1942. Rio de Janeiro, 1942b. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 11 mar. 2005.

_____. **Decreto-Lei n.º 5.199,** de 16 de janeiro de 1943. Rio de Janeiro, 1943a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 11 mar. 2005.

_____. **Decreto-Lei n.º 5.342,** de 25 de março de 1943. Rio de Janeiro, 1943b. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 11 mar. 2005.

_____. **Decreto-Lei n.º 5.698**, de 22 de julho de 1943. Rio de Janeiro, 1943c. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____. **Decreto-Lei n.º 6.143,** de 29 de dezembro de 1943. Rio de Janeiro, 1943d. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 4 jul. 2005.

_____. **Decreto-Lei n.º 6.251,** de 8 de outubro de 1975. Brasília, 1975g. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 11 mar. 2005.

_____. **Decreto-Lei n.º 6.619,** de 22 de junho de 1944. Rio de Janeiro, 1944. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 4 jul. 2005.

_____. **Decreto-Lei n.º 7.332**, de 20 de fevereiro de 1945b. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____. **Decreto-Lei n.º 7.674,** de 25 de junho de 1945. Rio de Janeiro, 1945c. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 11 mar. 2005.

_____. **Decreto-Lei n.º 9.875,** de 16 de setembro de 1946. Rio de Janeiro, 1946a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 11 mar. 2005.

_____. **Decreto-Lei nº. 9.912,** de 17 de setembro de 1946. Rio de Janeiro, 1946b. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 16 jan. 2004.

_____. Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário dos Esportes. Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto. **Relatório de Atividades, exercício de 1995**. Brasília, 1995c.

_____. Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário dos Esportes. Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto. **Relatório de atividades, exercício de 1996**. Brasília, 1996b.

_____. Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário dos Esportes. Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto. **Relatório de atividades, exercício de 1997**. Brasília, 1997c.

_____. Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário dos Esportes. Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto. **Relatório de atividades, exercício de 1998**. Brasília, 1998c.

_____. Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário dos Esportes. Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto. **Relatório de atividades, exercício de 1999**. Brasília, 1999a.

_____. **Lei n.º 378,** de 13 de janeiro de 1937. Rio de Janeiro, 1937b. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 11 mar. 2005.

_____. **Lei n.º 5.540**, de 28 de novembro de 1968. Brasília, 1968. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____. **Lei n.º 5.727**, de 4 de novembro de 1971. I PND. Brasília, 1971b. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 11 mar. 2005.

_____. **Lei n.º 6.151**, de 4 de dezembro de 1974. II PND. Brasília, 1974. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 11 mar. 2005.

_____. **Lei n.º 6.251**, de 8 de outubro de 1975. Brasília, 1975h. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____. **Lei n.º 6.354**, de 2 de setembro de 1976. Brasília, 1976a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 10 mar. 2004.

_____. **Lei n.º 7.486**, de 12 de junho de 1986. I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR) 1986-1989. Brasília, 1986. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 14 mar. 2005.

_____. **Lei n.º 7.752,** de 14 de abril de 1989. Brasília, 1989a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 10 mar. 2004.

_____. **Lei n.º 8.034,** de 12 de abril 1990. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 10 mar. 2004.

_____. **Lei n.º 8.672**, de 6 de julho de 1993 (Lei Zico). Brasília, 1993a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 10 mar. 2004.

_____. **Lei n.º 9.276,** de 9 de maio de 1996. Brasília, 1996c. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 11 mar. 2005.

_____. **Lei n.º 9.615,** de 24 de março de 1998 (Lei Pelé). Institui normas gerais sobre o desporto e dá outras providências. Brasília: Imprensa Nacional, 1998d.

_____. **Lei n.º 9.981,** de 14 de março de 2000 (Lei Maguito Villela). Altera dispositivos da Lei 9.615/1998. Brasília, 2000a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 10 mar. 2004.

_____. **Lei n.º 9.989**, de 21 de julho de 2000. Brasília, 2000b. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 10 mar. 2004.

_____. **Lei n.º 10.264,** de 16 de julho de 2001 (Lei Piva). Brasília, 2001c. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 10 mar. 2004.

_____. **Lei n.º 10.671**, de 15 de maio de 2003. Brasília, 2003a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 10 mar. 2004.

_____. **Lei n.º 10.672**, de 15 de 2003. Brasília, 2003b. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 10 mar. 2004.

_____. **Medida Provisória n.º 1.926**, de 22 de outubro de 1999. Brasília, 1999b. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 10 mar. 2004.

_____. **Medida Provisória n.º 2.011**, de 28 de janeiro de 2000. Brasília, 2000c. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 10 mar. 2004.

_____. **Medida Provisória n.º 2.049-24**, de 26 de outubro de 2000. Brasília, 2000d. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 10 mar. 2004.

_____. Ministério da Educação. Comissão de Reformulação do Esporte Brasileiro. **Política nacional do esporte**. Brasília, 2001d.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Desportos. Resolução n.º 1, de 23 de janeiro de 1986. In: CONSELHO NACIONAL DE DESPORTOS. **Resoluções 1986.** Brasília: MEC, [1987].

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Desportos. **Normas básicas sobre desportos**. Rio de Janeiro: Palestra Edições, 1989b.

_____. Ministério da Educação. **Diagnóstico de educação física/desportos no Brasil.** Brasília, 1971c.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Desportos. **Desporto Nacional**: a nova legislação. Brasília, 1993b.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Física e Desportos. Portaria n.º 001, de 7 de abril de 1982. **Diário Oficial da União,** Brasília, 14 abr. 1982a.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Física e Desportos. Comissão de Reformulação do Esporte. **Uma nova política para o desporto brasileiro**. Brasília, 1985b.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Conselho Nacional de Desportos. **Normas básicas sobre desportos:** deliberações 1942 a 1975. Brasília: Palestra Edições, 1983.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Departamento de Educação Física e Desportos. **Eu sou o DED**. Brasília: MEC/DED, 1971d.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Departamento de Educação Física e Desportos. **Política nacional de educação física e desportos;** Plano nacional de educação física e desportos – PNED. Brasília, 1976b.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Departamento de Educação Física e Desportos. **Plano de Educação Física e Desporto** – PED. Brasília: MEC/DED, 1971e.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Gabinete do Ministro. Portaria n.º 648, de 4 de dezembro de 1981. Estabelece as normas para a aplicação de recursos financeiros do Ministério da Educação e Cultura em programas de apoio ao desenvolvimento do desporto. **Diário Oficial da União,** Brasília, 9 dez. 1981. Disponível em: <http://www.prolei.inep.gov.br/prolei>. Acesso em: 10 jan. 2005.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação Física e Desportos. **Diretrizes gerais para a educação física e desportos –** 1980/1985. Brasília, 1980a.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação Física e Desportos. Portaria n.º 001, de 7 de abril de 1982. Estabelece as normas para a organização e funcionamento do desporto escolar. **Diário Oficial da União,** Brasília, 13 abr. 1982b. Disponível em: <http://www.prolei.inep.gov.br/prolei>. Acesso em: 10 jan. 2005.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação Física e Desportos. **Diretrizes de implantação e implementação da educação física na educação pré-escolar e no ensino de primeira a quarta séries do primeiro grau**. Brasília: Seed/MEC, 1982c.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria Geral. **III Plano setorial de educação, cultura e desportos 1980/1981**. Brasília: MEC/DDD, 1980b.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Fundo Nacional de Desenvolvimento do Desporto. **Relatório de atividades, exercício de 1994**. Brasília. 1994.

_____. Ministério do Esporte e Turismo. **Plano nacional de desenvolvimento do esporte.** Brasília, 2000e.

_____. Ministério do Esporte e Turismo. **Relatório de atividades –** exercício de 2000. Brasília, 2000f.

_____. Ministério do Esporte e Turismo. **Relatório de atividades** – exercício de 2001. Brasília, 2001e.

_____. Ministério do Esporte e Turismo. **Relatório de atividades** – exercício de 2002. Brasília, 2002b.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 1996-1999**. Brasília, 1996d. <http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/PPA1996/acoes_e_projetos.htm> Acesso em: 30 de abr. 2003.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 1996-1999**: relatório de acompanhamento – exercício 1997. Brasília, 1997d. p. 9. Disponível em: <http://aplicativos.planejamento.gov.br/Siappa1997.nsf/temasEducacao?openpage>. Acesso em 30 abr. 2004.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação de despesa por funções de que tratam o inciso I do parágrafo 1.º do Art. 2.º e parágrafo 2.º do Art. 8.º, ambos da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Estabelece conceito de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO-02**. Brasília, 2001f. p. 139-140.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Orçamento Federal. **Cadastro de ações:** esporte. Brasília, 1995d. Disponível em: <http://sidornet.planejamento.gov.br/docs/cadacao/frame.htm> Acesso em: 06 jun. 2003.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO-02**. Brasília, 2001g.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **O desafio do planejamento governamental.** Brasília, 2002c.

_____. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** Brasília: Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995e.

_____. Presidência da República. **Projeto de modernização do esporte no Brasil.** Brasília, 1991.

CALDAS, Waldenyr. **O pontapé inicial:** memória do futebol brasileiro 1894-1933. São Paulo: Ibrasa, 1990.

_____. **Temas da cultura de massa:** música, futebol, consumo. São Paulo: Arte & Ciência: Villipress, 2001.

CAPRARO, André Mendes. O futebol, o nacionalismo e a tradição: observações a partir de alguns escritos marxistas. **Efdeportes,** Buenos Aires, ano 8, n. 47, p. 1-6, abr. 2002. Disponível em: <http://www.efedeportes.com.br>. Acesso em: 2 maio 2003.

CARAN, Eliana de Mello. Administração pública e o desenvolvimento dos esportes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Campinas, v. 10, n. 3, maio 1989.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança Brasil**: proposta de governo. Brasília: [s. n.], 1998.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política.** Campinas: Papirus, 1990.

CARRETERO LESTÓN, José Luis; POVILL, Andreu Camps. **Estructura deportiva internacional.** Madrid: Comité Olímpico Español: Universidad Complutense de Madrid, 2003. Apostila do I Curso Virtual de Gestión del Deporte.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTELLANI FILHO, Lino. **A educação física no sistema educacional brasileiro:** percursos, paradoxos e perspectivas. Tese (Doutorado em Educação)– Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

_____. **Collor, Zico e o esporte no Brasil novo.** Campinas, 1990. 12 p. Mimeografado.

_____. **Educação física no Brasil:** a história que não se conta. Campinas: Papirus, 1988.

_____. Notas para uma agenda do esporte brasileiro. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, 1., 2001, Brasília. **Coletânea de Textos.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. p. 577-589.

_____. O esporte e a Nova República. **Corpo & Movimento,** São Paulo, n. 4, p. 7-10, abr. 1985a.

_____. Política esportiva no reino do faz-de-conta. **Sprint,** Rio de Janeiro, ano IV, v. III, p. 20-24, dez. 1985b. Edição Especial.

CAVALCANTI, Kátia Brandão. **Esporte para todos**: um discurso ideológico. São Paulo: Ibrasa, 1984.

CHASIN, José. **O integralismo de Plínio Salgado:** forma de regressividade no capitalismo hipertardio. São Paulo: Livraria de Ciências Humanas, 1978.

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Oliver; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das idéias políticas.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2000.

CLUBE SOCIEDADE GINÁSTICA DE PORTO ALEGRE. **História.** Disponível em: <http://www.sogipa.esp.br/historia/historia.php>. Acesso em: 10 fev. 2005.

COLETÂNEA do VI Congresso Brasileiro de História do Esporte, Lazer e Educação Física. 840 p. Rio de Janeiro: Editora Central da UGF, 1998.

COLETIVO DE AUTORES. **Metodologia do ensino de educação física.** São Paulo: Cortez, 1992.

CONSEIL INTERNATIONAL POUR L'ÉDDUCATION PHYSIQUE ET LE SPORT. **Manifeste sur le sport**. Paris: Unesco, 1968.

COSTA, Lamartine Pereira da. **Diagnóstico de educação física/desportos no Brasil.** Brasília: MEC, 1971.

_____. Emergência e difusão do desporto moderno na América Latina: influências britânica e norte-americana: uma revisão crítica. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO FÍSICA, ESPORTE, LAZER E DANÇA, 7, 2000, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Educação Física, 2000. p. 97-102.

COSTA, Nilson do Rosário. **Políticas públicas, justiça distributiva e inovação:** saúde e saneamento na agenda social. São Paulo: Hucitec, 1998.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FAVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Org.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. São Paulo: Vozes, 2002.

_____. **Marxismo e política:** a dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 1994.

_____. O conceito de política nos *Cadernos do Cárcere.* In: _____. (Org.). **Ler Gramsci, entender a realidade.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 67-82.

_____. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: FLEURY, Sonia Teixeira. **Reforma sanitária:** em busca de uma teoria. São Paulo: Cortez, 1989. p. 103-118.

CUNHA, Maria Isabel da. Educação física: um ato pedagógico. **Revista Brasileira de Educação Física e Desportos,** Brasília, n. 53, p. 9-12, 1984.

DAÓLIO, Jocimar. **Cultura, educação física e futebol.** Campinas: Editora da Unicamp, 1997.

D'ARAÚJO, Maria Celina. Um panorama da política de desenvolvimento de Vargas. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS/CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. **Era Vargas.** Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 2. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/comum/htm/index.htm>. Acesso em: 30 jan. 2005.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e o orçamento da educação:** desvendando a caixa preta. São Paulo: Autores Associados, 1999. (Polêmicas do nosso tempo, 64).

DE DECCA, Maria A. Guzzo. **O cotidiano de trabalhadores na República.** São Paulo: Brasiliense, 1990.

DE TOMMASI, Lívia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

DIAS, Edmundo Fernando. **Gramsci em Turim:** a construção do conceito de hegemonia. São Paulo: Xamã, 2000.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade:** Brasil, 1985-1995. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

DUBY, Georges. Poder privado, poder público. In: ARIÈS, Philippe; DUBY, Georges. **História da vida privada:** da Europa feudal à Renascença. Tradução de Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 1990. p. 19-46.

DUPAS, Gilberto. **Tensões contemporâneas entre o público e o privado.** São Paulo: Paz e Terra, 2003.

ELIAS, Norbert; DUNNING, Eric. **Deporte y ocio en el proceso de la civilización.** 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

ENGUITA, Mariano. **A face oculta da escola:** educação e trabalho no capitalismo. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

FAJARDO, Javier Antonio Tamayo. Superación de los conflictos de orden internacional por parte del movimiento olímpico de la era moderna a lo largo de siglo XX. **Efdeportes,** Buenos Aires, ano 9, n. 59, p. 1-20, abr. 2003. Disponível em: <http://www.efedeportes.com.br>. Acesso em: 2 maio 2003.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista.** 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FAORO, Raymundo. A questão nacional: a modernização. **Estudos Avançados,** São Paulo, v. 6, n. 14, p. 7-22, 1992.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DAS ASSOCIAÇÕES DE PROFESSORES DE EDUCAÇÃO FÍSICA E ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE EDUCAÇÃO FÍSICA DE MINAS GERAIS. Carta de Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Belo Horizonte, v. 23, n. 1, p. 9-17, set. 2001.

FEIJÓO, José Carlos Valenzuela. O Estado neoliberal e o caso mexicano. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997. p. 11-52.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil.** Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1975.

_____. **Brasil em compasso de espera**. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. O que é revolução. In: PRADO JÚNIOR, Caio; FERNANDES, Florestan. **Clássicos sobre a revolução brasileira.** São Paulo: Expressão Popular, 2000. p. 55-148.

FERRARO, Alceu Ravanello. Neoliberalismo e políticas sociais: um pé em Malthus, outro em Spencer. **Universidade e Sociedade,** Brasília, DF, v. 9, n. 20, p. 21-33, set./dez. 1999.

FERRARO, Alceu R.; RIBEIRO, Marlene. **Trabalho, educação, lazer:** construindo políticas públicas. Pelotas: Educat, 2001.

FILHO, Mário. **O negro no futebol brasileiro**. 2. ed. ampl. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.

FIOCCA, Demian; GRAU, Eros Roberto (Org.). **Debate sobre a Constituição de 1988.** São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FIORI, José Luís. **Em busca do dissenso perdido:** ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

_____. **Os moedeiros falsos.** 4 ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. **O vôo da coruja:** para reler o desenvolvimentismo brasileiro. São Paulo: Record, 2003.

FLEURY, Sonia Teixeira. **Reforma sanitária:** em busca de uma teoria. São Paulo: Cortez, 1989.

FREDERICO, Celso. **O jovem Marx:** as origens da ontologia do ser social. São Paulo: Cortez, 1995.

FRENCH, John D. **Afogados em leis**: a CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas,** São Paulo, n. 21, p. 210-259, jun. 2000.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Getúlio Vargas:** biografia. Rio Janeiro: FGV, 2005. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/biografias/Getulio_Vargas.asp>. Acesso em: 10 jan. 2005.

FURTADO, Celso. **Análise do "modelo" brasileiro.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

_____. **Introdução ao desenvolvimento:** enfoque histórico-estrutural. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GOHN, Maria da Glória (Org.). **Movimentos sociais no início do século XXI:** antigos e novos atores sociais. Petrópolis: Vozes, 2003.

GRAÇA FILHO, Ari; KASZNAR, Istvan. **O esporte como indústria.** Rio de Janeiro: Confederação Brasileira de Voleibol, 2002.

GRAJEW, Oded; MINDLIN, Sergio. Apresentação. In: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **Políticas públicas sociais:** a execução orçamentária da União de 1999. Brasília: Inesc, 2000.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere.** v. 1. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. _____. v. 2. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000a.

_____. _____. v. 3. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000b.

_____. _____. v. 4. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. _____. v. 5. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a.

_____. _____. v. 6. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b.

GRUPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

GUILHON, Maria Virgínia Moreira. A pobreza e seu enfrentamento na era da globalização. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O Comunidade Solidária:** o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001. p.31-34.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **As classes perigosas**. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

GUIMARÃES, Juarez. **Democracia e marxismo:** crítica à razão liberal. São Paulo: Xamã, 1998.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. 2 v. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública:** sobre uma categoria da sociedade burguesa. (1962). Tradução de Flávio René Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. **Teoria dell'agire comunicativo**. Bologna: Il Mulino, 1997b.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna.** 5. ed. São Paulo: Loyola, 1992.

HAYEK, Friedrich A. Von. **O caminho da servidão.** Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **A sociedade civil.** Tradução de Marcos Lutz Muller. 2. ed. Campinas: IFCH/Unicamp, set. 2000. (Textos Didáticos, 21).
_____. **O Estado.** Tradução de Marcos Lutz Muller. Campinas: IFCH/Unicamp, maio 1998. (Textos Didáticos, 32).

_____. **Introdução à história da filosofia.** Tradução de Heloisa da Graça Burati. São Paulo: Rideel, 2005.

HELLER, Agnes. **O cotidiano e a História.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho e Leandro Konder. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

_____. **Sociología de la vida cotidiana.** Barcelona: Península, 1977.

_____. **Teoría de las necessidades en Marx.** 3. ed. Barcelona: Península, 1998.

HELLER, Agnes; FEHÉR, Ferenc. **A condição política pós-moderna.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

HENRIQUE, Wilnês; DREIBE, Sônia Miriam. Políticas públicas e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. In: NÚCLEO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS. **Cadernos de Pesquisa.** n. 1. Campinas: Neep/Unicamp, 1987. p. 1-47. (Série Cadernos de Pesquisa).

HIRSCH, Joaquim. Observações teóricas sobre o Estado burguês e sua crise. In: POULANTZAS, Nicos (Org.). **Estado em crise.** Rio de Janeiro: Graal, 1977.

_____. The state apparatus and social reproduction: elements of a theory of the bourgeois State. In: _____. **State an capital:** a Marxist debate. [S. l.]: V. Holloway and Picciotto, 1978.

HOBBES, Thomas. **Leviatã.** Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril Cultural, 1988. (Os Pensadores).

HOBSBAWM, Eric J. **A era das revoluções:** 1789-1848. Tradução de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

_____. **A era do capital:** 1848-1875. Tradução de Luciano Costa Neto. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____. **A era dos extremos:** o breve Século XX, 1914-1991. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____. **A era dos impérios:** 1875-1914. Tradução de Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

HOLANDA, Loyola. Serviço de recreação operária. **Educação Física,** Rio de Janeiro, n. 78, p. 10-15, abr. 1944.

HUIZINGA, Johan. **Homo Ludens:** o jogo como elemento da cultura. São Paulo: Perspectiva, 1980.

IANNI, Octavio. **O colapso do populismo no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **Políticas públicas sociais:** a execução orçamentária da União de 1999. Brasília: Inesc, 2000.

JACOBI, Pedro. **Movimentos sociais e políticas públicas.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

JESUS, Gilmar M. Futebol e racismo no Rio Grande do Sul: a Liga da Canela Preta. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA DO ESPORTE, LAZER E EDUCAÇÃO FÍSICA, 6., 1998, Rio de Janeiro. **Coletânea...** Rio de Janeiro: Editora Central da UGF, 1998. p. 110-117.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, dos juros e da moeda.** Tradução de Mário Ribeiro da Cruz. São Paulo: Atlas, 1992.

KONDER, Leandro. **A questão da ideologia.** São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto.** 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: _____. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997a. p. 151-178.

_____. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997b.

LAVALLE, Adrián Gurza. **Espaço e vida públicos:** reflexões teóricas sobre o pensamento brasileiro. Tese (Doutorado em Ciência Política)– Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

LEMOS, Leany Barreiro de S. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **Dados,** Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

LENHARO, Alcir. **Sacralização da política.** 2. ed. Campinas: Papirus, 1986.

LENINE, Vladimir I. **Obras escolhidas.** v. 2. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1998.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. **Em defesa do interesse nacional:** desinformação e alienação do patrimônio público. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

LINHALES, Meily Assbú. **A trajetória política do esporte no Brasil:** interesses envolvidos, setores excluídos. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)– Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

_____. Políticas públicas para o esporte no Brasil: interesses e necessidades. In: SOUZA, Eustáquia Salvadora de; MAURO, Tarcísio Mauro (Org.). **Trilhas e partilhas:** educação física na cultura escolar e nas práticas sociais. Belo Horizonte: Cultura, 1997. p. 369-387.

LINHALES, Meily Assbú; VAGO, Tarcísio Mauro. Esporte escolar: o direito como fundamento de políticas públicas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 13., 2003, Caxambu. 25 anos de história: o percurso do CBCE na educação física brasileira. **Anais...** Caxambu: Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte, 2003. p. 130-135.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil / Ensaio sobre o entendimento humano.** São Paulo: Abril Cultural, 1979.

LOPES, José Sérgio Leite. Classe, etnicidade e cor. In: BATALHA, Cláudio H. M.; SILVA, Fernando Teixeira da; FORTES, Alexandre (Org.). **Culturas de classe.** Campinas: Editora da Unicamp, 2004. p. 121-163.

LÖWY, Michael. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen:** marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento. 5. ed. São Paulo: Busca Vida, 1991.

_____. **A teoria da revolução no jovem Marx.** Petrópolis: Vozes, 2002.

LUCENA, Ricardo de Figueiredo. **O esporte na cidade.** São Paulo: Editores Associados: Cortez, 2001.

LUKÁCS, Geörgy. **História e consciência de classe:** estudos de dialética marxista. Porto: Escorpião, 1974.

LYRA FILHO, João. **Introdução ao direito desportivo**. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti, 1952.

MAESTRI, Mário; CANDREVA, Luigi. **Antonio Gramsci:** vida e obra de um comunista revolucionário. São Paulo: Expressão Popular, 2001.

MAGNANE, Georges. **Sociologia do esporte.** São Paulo: Perspectiva, 1969.

MAGNANI, José Cantor. **Festa no pedaço.** São Paulo: Brasiliense, 1984.

MANHÃES, Eduardo Dias. **Política de esportes no Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

MARINHO, Inezil P. **História da educação física e dos desportos no Brasil.** São Paulo: Cia. Brasil Editora, [196-?].

_____. **História da educação física no Brasil.** São Paulo: Cia. Brasil Editora, [197-?].
MARQUES, Antônio Emílio Sendim. Despesas governamentais com educação: 1986-1990. In: BRASIL. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Instituto de Pesquisa Aplicada (Ipea). **Texto para discussão.** Brasília: Divisão de editoração e divulgação, 1991. 21 p.

MARX, Karl. **A questão judaica.** São Paulo: Morais, [1980].

_____. **Contribuição à crítica da economia política.** Tradução de Maria Helena Barreiro Alves. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

_____. Crítica del derecho del Estado de Hegel. In: MARX, Carlos; ENGELS, Federico. **Marx, escritos de juventud.** v. 1. México: Fondo de Cultura Económica, 1987a. p. 319-438.

_____. Glosas críticas: el rei de Prusia y la reforma social. Por um prusiano. In: MARX, Carlos; ENGELS, Federico. **Marx, escritos de juventud.** v. 1. México: Fondo de Cultura Económica, 1987b. p. 505-521.

_____. **O Capital.** Livro I. v. I. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 14. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

_____. **O Capital.** Livro I. v. II. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

_____. ***O Dezoito Brumário* e *Cartas a Kugelmann.*** 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã.** São Paulo: Moraes, 1984.

_____. Manifesto do Partido Comunista. In: COUTINHO, Carlos Nelson et. al. **O *Manifesto Comunista* 150 anos depois.** São Paulo: Perseu Abramo, 1998.

_____. **Marx, escritos de juventud.** v. 1. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.

MASCARENHAS, Fernando. **Lazerania também é conquista:** tendências e desafios na era do mercado. Campinas, Unicamp, 2003. 16 p. Mimeografado.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PNAD.** Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada)– Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba, 2002.

MATTOS, Cláudia. **Cem anos de paixão:** uma mitologia carioca no futebol. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

MENDONÇA, Sonia Regina de; FONTES, Virginia Maria. **História do Brasil recente 1964-1980.** São Paulo: Ática, 1988. (Princípios, 152).

MENEZES, Maria Tereza. **Em busca da teoria:** políticas de assistência pública. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

MÉSZÁROS, István. **Para além do Capital.** Campinas: Boitempo, 2002.

MICHILES, Carlos et al. **Cidadão constituinte:** a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

MONTEIRO, J. Cauby S.; MONTEIRO, M. C. Mira Cavaleiro; LIMA, Tatiana Lobato de. O neo-institucionalismo e o viés antipartidário nos estudos legislativos. **Adcontar,** Belém, v. 2, n. 1, p. 97-110, maio 2001.

MORAES, Reginaldo C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Educação e Sociedade,** Campinas, v. 23, n. 80, p. 13-24, set. 2002.

MOREIRA, Regina da Luz. Os esportes no governo Goulart: apenas um sinal dos tempos. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS/CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. **Era Vargas.** Rio de Janeiro: FGV, 2005. Disponível em <http://www.cpdoc.fgv.br/>. Acesso em: 10 jan. 2005.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **Análise das políticas públicas.** Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu Ferraro. Pelotas, RS: Educat, 2002.

NAKANO, Yoshiaki. A volta do Estado-Nação forte. **Valor Econômico,** São Paulo, p. A11, 7 jun. 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política:** idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Rev. Bras. Ci. Soc.,** São Paulo, v. 18, n. 52, p. 186-202, jun. 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista:** o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia. **Os sentidos da democracia:** políticas do dissenso e hegemonia global. 2. ed. São Paulo: Vozes, 2000. p. 55-81.

OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia. **Os sentidos da democracia:** políticas do dissenso e hegemonia global. 2. ed. São Paulo: Vozes, 2000.
OLIVEIRA, Marcus Aurélio Taborda de. Educação física escolar e ditadura militar no Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 51-75, jan./jun. 2002.

PASTORINI, Alejandra. ¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría "concesión-conquista". In: BORGIANNI, Elisabete; MONTAÑO, Carlos (Org.). **La política social hoy**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 207-231.

PATUSCA, Araken. **Os reis do futebol.** 2. ed. São Paulo: [S. n.], 1945.

PEREIRA, Leonardo Affonso de Miranda. **Footballmania**: uma história social do futebol no Rio de Janeiro (1902-1938). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: FGV, 1999a.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: FGV, 1999b.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

PEREZ, José Roberto Rus. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais:** uma questão em debate. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999. p. 65-74.

PERRI, Valed. **Direito desportivo:** temas. Rio de Janeiro, 1981.

PETRAS, James; VELTMEYER, Henry. **Brasil de Cardoso**: a desapropriação do país. Petrópolis: Vozes, 2001.

PILATTI, Luiz Alberto. **Os donos das pistas:** uma efígie sociológica do esporte federativo brasileiro. Tese (Doutorado em Educação Física)– Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria geral da constituição e direitos fundamentais.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

PLATÃO. **A República.** Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: M. Claret, 2001.

POMAR, Wladimir. **Era Vargas:** a modernização conservadora. São Paulo: Ática, 1998.

PORTUGAL. Ministério da Educação e Cultura. Direcção-Geral dos Desportos. **Declarações, resoluções, cartas e manifesto**. Lisboa, 1986. (Coleção Desporto e Sociedade – antologia de textos).

POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no capitalismo de hoje.** Tradução de Antônio Roberto Neiva Blundi. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1974.

_____. **O Estado, o poder, o socialismo.** 4. ed. Tradução de Rita Lima. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. **Poder político e classes sociais.** Tradução de Francisco Silva. São Paulo: M. Fontes, 1977.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A revolução brasileira.** São Paulo: Brasiliense, 1966.

PRADO JÚNIOR, Caio; FERNANDES, Florestan. **Clássicos sobre a revolução brasileira.** São Paulo: Expressão Popular, 2000.

PRONI, Marcelo Weishaupt. **Esporte-espetáculo e futebol-empresa.** Tese (Doutorado em Educação Física)– Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

PRZEWORSKI, Adam; WALLERSTEIN, Michael. O capitalismo democrático na encruzilhada. **Novos Estudos Cebrap,** São Paulo, n. 22, p. 29-46, out. 1988.

RAMOS, Jair Jordão. **Introdução à sociologia do desporto.** 3. ed. Rio de Janeiro, [s.n.], [197?].

RANGEON, F. **L'ideologie de l'intéret general.** Paris: Economica, 1986.

RESENDE, Antonio Paulo. **História do movimento operário no Brasil.** 2. ed. São Paulo: Ática, 1990. (Série Princípios, 75).

RESENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Coord.). **Contribuintes e cidadãos**: compreendendo o orçamento federal. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2002.

RIBEIRO, Marlene; FERRARO, Alceu; VERONEZ, Luiz Fernando Camargo. Trabalho, educação e lazer: horizontes de cidadania possível. In: FERRARO, Alceu; RIBEIRO, Marlene (Org.). **Trabalho, educação e lazer:** construindo políticas públicas. Pelotas: Ucpel, 2001. p. 15-49.

RIBEIRO JÚNIOR, Jorge Cláudio. **A festa do povo:** pedagogia de resistência. Petrópolis: Vozes, 1982.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Constituição e ordem econômica. In: FIOCCA, Demian; GRAU, Eros Roberto (Org.). **Debate sobre a Constituição de 1988.** São Paulo: Paz e Terra, 2001. p. 9-34.

ROSEGUINI, Guilherme. Qual é o rumo certo. **Folha de S. Paulo,** São Paulo, 22 jun. 2004. Caderno Folha Esporte, p. 55.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social e outros escritos.** São Paulo: Cultrix, [198-?].

SADER, Emir. **O poder, cadê o poder?** Ensaios para uma nova esquerda. São Paulo: Boitempo, 2003.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo II:** que Estado para que democracia? Petrópolis: Vozes, 1999.

SAES, Décio. **República do capital**: capitalismo e processo político no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2001.

SAIBRO, Ana Luiza Fleck. A questão da autonomia das entidades desportivas e a obrigação jurídica do Estado em relação ao desporto. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 38, n. 153, p. 305-312, jan./mar. 2002.

SANTOS, Joel Rufino dos. **História política do futebol brasileiro.** São Paulo: Brasiliense, 1981.

SANTOS, Jorge Artur dos. **Os intelectuais e as críticas às práticas esportivas no Brasil (1890 – 1947)**. Dissertação (Mestrado em História Social)– Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

SANTOS, Tarcyanie Cajueiro. Globalização, mundialização e esporte. O futebol como megaevento. In: ALABARCES, Pablo (Comp.). **Peligro de gol:** estudios sobre deporte y sociedad en América Latina. Buenos Aires: Clacso, 2000. p. 57-73.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e justiça:** a política social na ordem brasileira. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SCHMITT, Paulo Marcos. **Regime jurídico e princípios do direito desportivo**. 2004. 23 p. Mimeografado. Disponível em: <http://portaldodireitodesportivo.com.br/pdfs/>. Acesso em: 15 jul. 2005.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil:** cultura e educação para a democracia. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

SENNETT, Richard. **O declínio do homem público:** as tiranias da intimidade. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

SEVCENKO, Nicolau. **A revolta da vacina:** mentes insanas em corpos rebeldes. São Paulo: Brasiliense, 1984.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O Comunidade Solidária:** o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Otávio Guimarães Tavares. ***Mens* fervida *in corpore* lacertoso?** As atitudes dos atletas olímpicos brasileiros frente ao olimpismo. Dissertação (Mestrado em Educação Física)– Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro, 1998.

SILVA, Paulo da Trindade Nerys. São as políticas públicas efetivamente políticas "sociais"? **Motrivivência,** Universidade Federal de Santa Catarina/Centro de Desportos/Núcleo de Estudos Pedagógicos em Educação Física, Florianópolis, ano XI, n. 12, p. 79-91, maio 1999.

SILVA, Thomaz T. **Trabalho, educação e prática social.** Porto Alegre: Artes Médicas, 1991.

SILVA, Zélia L. **A domesticação dos trabalhadores nos anos 30.** São Paulo: Marco Zero, 1990.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **A nova lei de educação superior:** fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil, ou continuidade da privatização e mercantilização do público. 2005. 28 p. Mimeografado.

SIMSOM, Vyv; JENNINGS, Andrew. **Os senhores dos anéis:** poder, dinheiro e drogas nas olimpíadas modernas. São Paulo: Best Seller, 1992.

SOARES, Antonio J. História e a invenção de tradições no futebol brasileiro. In: ALABARCES, Pablo (Comp.). **Peligro de gol:** estudios sobre deporte y sociedad en América Latina. Buenos Aires: Clacso, 2000. p. 113-142.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** São Paulo: Cortez, 2000.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Rev. Bras. Ci. Soc.,** São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

SUSSEKIND, Arnaldo. **Recreação operária.** Rio de Janeiro: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio/Comissão de Imposto Sindical/Serviço de Recreação Operária, 1948.

_____; MARINHO, Inezil Pena; GÓES, Oswaldo. **Manual de recreação operária:** orientação dos lazeres do trabalhador. Rio de Janeiro: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio/Comissão de Imposto Sindical/Serviço de Recreação e Assistência Cultural, 1952.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luis. **(Des)ajuste global e modernização conservadora.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TESCHEBE, Leomar. O *Turnen* e a educação física nas escolas teuto-brasileiras no RS: 1852-1940. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO FÍSICA, ESPORTE, LAZER E DANÇA, 7., 2000, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Educação Física, 2000. p. 142-143.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova,** São Paulo, n. 58, p. 225-256, 2003.

THOMAZ, Florismar Oliveira. A revolução metodológica da educação física. **Comunidade Esportiva,** Brasília, n. 14, p. 2-4, 1981.

THOMPSON, Edward Palmer. O tempo, a disciplina do trabalho e o capitalismo industrial. In: SILVA, Thomaz T. **Trabalho, educação e prática social.** Porto Alegre: Artes Médicas, 1991. p. 76.

TOLEDO, Caio Navarro de. 1964: o golpe contra as reformas e a democracia. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 24, n. 47, p. 13-28, 2004.

TUBINO, Manoel José Gomes. **500 anos de legislação esportiva brasileira:** do Brasil-colônia ao início do século XXI. Rio de Janeiro: Shape, 2002.

_____. **Dimensões sociais do esporte.** São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.

_____. **O esporte no Brasil.** São Paulo: Ibrasa, 1996.

VAN CREVELD, Martin. **Ascensão e declínio do Estado.** Tradução de Jussara Simões. São Paulo: M. Fontes, 2004.

VEBLEN, Thorstein. **A teoria da classe ociosa.** 2. ed. Tradução de Bolívar Lamounier. São Paulo: Abril Cultural, 1985. (Os Pensadores).

VERONEZ, Luiz Fernando Camargo. VERONEZ, Luiz Fernando Camargo. **A prática transformadora da educação física**. Monografia (Especialização em Ginástica Escolar)– Escola Superior de Educação Física, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 1984.

_____. **O lazer como uma dimensão/formação sindical dos trabalhadores da indústria da alimentação de Pelotas.** Dissertação (Mestrado em Educação)– Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba, São Paulo, 1998.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e miséria social no Brasil:** de Getúlio a Geisel. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Política social, política económica y método. In: BORGIANNI, Elisabete; MONTAÑO, Carlos (Org.). **La política social hoy.** São Paulo: Cortez, 2000. p. 27-41.

VIEIRA, Luiz Vicente. **A democracia em Rousseau:** a recusa dos pressupostos liberais. Porto Alegre: EdipucRS, 1997.

VIEIRA, Sandra Aparecida Bassetto. Os parques infantis da cidade de São Paulo (1935-1938): análise do modelo didático-pedagógico. **Revista de Iniciação Científica da FFC** (Faculdade de Filosofia e Ciências da Unesp), Marília, v. 4, n. 1, p. 117-127, 2004.

VINÍCIUS, Paulo. **Jornalismo esportivo.** São Paulo: Contexto, 2003.

WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política.** v. 1. 12. ed. São Paulo: Ática, 1999.

_____. **Os clássicos da política.** v. 2. 10. ed. São Paulo: Ática, 2000.